UNIVERSITÉ DE GENÈVE
INSTITUT UNIVERSITAIRE DE HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES

Les sources de la neutralité économique suisse

Les accords secrets de Berlin des 26 mars et 5 août 1915
L'arrangement du 22 septembre 1915 instituant la Société Suisse de Surveillance (SSS)

THÈSE

présentée à l'Université de Genève
pour l'obtention du grade de Docteur ès Sciences Politiques

par

Pierre LUCIRI
Genève
(Suisse)

THÈSE No 259

En vente à :

Institut universitaire
de hautes études internationales
132, rue de Lausanne
1211 Genève 21

1976

1973

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41545917_0070

Les sources de la neutralité économique suisse

Les accords secrets de Berlin des 26 mars et 5 août 1915

Les arrangements du 22 septembre 1915
instituant la Société Suisse de Surveillance (SSS)

Publié avec l'aide du Fonds national suisse
de la recherche scientifique

UNIVERSITÉ DE GENÈVE
INSTITUT UNIVERSITAIRE DE HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES

Les sources de la neutralité économique suisse

Les accords secrets de Berlin des 26 mars et 5 août 1915
L'arrangement du 22 septembre 1915 instituant la Société Suisse de Surveillance (SSS)

THÈSE

présentée à l'Université de Genève
pour l'obtention du grade de Docteur ès Sciences Politiques

par

Pierre LUCIRI
Genève
(Suisse)

THÈSE Nº 259

En vente à :

Institut universitaire
de hautes études internationales
132, rue de Lausanne
1211 Genève 21

1976

La Commission mixte, composée des doyens des Facultés de droit, des lettres, et des sciences économiques et sociales, et du directeur de l'Institut universitaire de hautes études internationales, sur le préavis de M. Jacques FREYMOND, professeur à l'Université et à l'Institut, de M. Miklos MOLNAR, professeur à l'Institut, et de M. Jean-Charles BIAUDET, professeur à l'Université de Lausanne, autorise l'impression de la présente thèse, sans entendre par là exprimer d'opinion sur les propositions qui y sont énoncées.

Genève, le 6 juillet 1973.

Pour la Commission mixte :

Jacques FREYMOND,
Directeur de l'Institut universitaire.

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Thèse No 259

Avant-propos

Le récit qui va suivre retrace l'histoire, au début de la Première Guerre mondiale, de deux négociations enchevêtrées : entre la Suisse et les Puissances alliées, d'une part ; entre la Suisse et les Puissances centrales, d'autre part. Ces négociations aboutissent à une systématisation des relations économiques de la Confédération, petit Etat neutre et commerçant, avec les belligérants, décidés à se faire une guerre économique sans merci. Prise entre deux feux, la Suisse s'ingénie à défendre sa « neutralité économique ». Tandis que les belligérants, les Alliés surtout, s'acharnent à « désintégrer » l'économie européenne pour excommunier en quelque sorte leurs adversaires de la communauté économique et les priver ainsi des avantages des échanges internationaux de marchandises, la Suisse s'évertue à maintenir intacts les rapports de production et les relations de commerce de l'économie libérale à vocation internationale. En 1815, des textes rédigés à Paris et à Vienne définissaient sa neutralité militaire et politique. Un siècle plus tard, en 1915, les sources de la neutralité économique suisse se trouvent dans le texte des accords secrets de Berlin du 26 mai et du 5 août et dans l'accord anglo-franco-italo-suisse du 22 septembre instaurant la *Société suisse de surveillance économique (SSS).*

La guerre économique n'est devenue familière aux gouvernements et aux diplomates qu'avec le temps. Elle entraîne l'abandon d'un principe fondamental des régimes libéraux : le respect du secteur privé. Alors que les Etats mobilisent les vies de leurs ressortissants, pourquoi devraient-ils préserver leurs intérêts économiques particuliers et plus encore ceux des ressortissants ennemis, voire neutres ? La neutralité économique est une notion qui n'est pas immédiatement comparable à la neutralité militaire ou politique. Un contemporain, témoin privilégié des négociations de 1915, a bien ressenti ce que cette notion comportait de nouveau :

> « La notion de notre neutralité militaire nous est familière depuis longtemps ; celle de notre neutralité politique n'est pas moins établie... Il n'en est plus de même lorsqu'on traite de neutralité économique. Pour être claire, celle-ci présuppose presque le socialisme

d'Etat... Les forces militaires d'un peuple sont officielles ; les institutions politiques d'un peuple sont accompagnées d'un ensemble administratif. Mais les conditions de la vie économique rentrent encore pour la plupart dans le droit civil, ou privé, lequel règle les relations des individus entre eux. » [1]

Et pourtant, l'évolution de la guerre amène de plus en plus les individus à renoncer à leurs prérogatives au profit de l'Etat. Ainsi, une étude de la situation critique révélée par le conflit permet d'apercevoir, comme en coupe, l'état des relations économiques internationales à un moment donné de l'histoire.

Les documents d'archives suisses et étrangers, auxquels nous aurons largement recours, nous permettent de prendre conscience, d'une manière toute nouvelle, d'un aspect méconnu de cette histoire. Tel ou tel acteur privilégié des faits évoqués peut avoir eu une connaissance particulièrement vaste des circonstances de son temps. Il n'en demeure pas moins qu'il reste le prisonnier de son univers propre, de son univers national le plus souvent. Ainsi, le principal responsable des affaires étrangères de la Suisse, même s'il était bien informé de la vie politique et économique du pays, ne pouvait savoir en quoi consistaient exactement les contacts que les milieux d'affaires ou les chefs militaires suisses entretenaient, sans passer par lui, avec les représentants officiels de pays étrangers. L'historien qui travaille sur des fonds d'archives de provenance variée a une vision plus étendue qu'un acteur même privilégié des événements qu'il évoque.

Nous ne suivrons donc pas, dans notre travail, l'exemple de Camille Gorgé, qui, dans son ouvrage sur l'évolution politique et juridique de la neutralité helvétique des origines à la Seconde Guerre mondiale, a explicitement tenu à « ne recourir à aucun document qui n'ait été publié et ne soit tombé, par conséquent, dans le domaine public ». Cet auteur, en effet, nie l'utilité du recours aux documents d'archives :

> « La neutralité suisse », écrit-il dans son avant-propos, « est un problème populaire. Elle ne dépend pas de pièces secrètes d'archives. Tous ses éléments sont publics. On peut la démonter et la reconstruire devant vous, comme l'horloger ferait d'une pendule. On ne gagnerait rien à introduire dans l'ouvrage des éléments prétendus secrets qui, pratiquement, ne jouent aucun rôle dans son fonctionnement. Que les dossiers et les fonds de tiroir gardent leurs mystères... s'ils en ont. Leurs révélations ne nous apprendraient rien d'essentiel. Quant aux anecdotes dons nous pourrions illustrer, voire égayer le récit de telle ou telle négociation ancienne ou récente, nous

[1] F.-F. ROGET : *Le Trust d'importation de 1915, SSS*, Genève 1916, pp. 12-13.

en avons également fait sans hésiter le sacrifice. Ce n'est pas des mémoires que nous écrivons. Notre propos est plus objectif. Le document officiel nous suffit. Si la neutralité helvétique est en soi une merveille, la merveille est à peu près tout entière dans la *Feuille fédérale.* » [2]

La merveille est « à peu près tout entière » dans la *Feuille fédérale !* Il appartiendra au lecteur de décider si les documents non publiés dans la *Feuille fédérale,* dont nous ferons état, n'ont pratiquement joué aucun rôle dans le fonctionnement de la neutralité suisse, si notre compréhension de la neutralité ne gagne rien à la connaissance des pièces d'archives, si leur révélation ne nous apprend rien d'essentiel et, enfin, si l'étude sur pièces d'archives représente un propos moins objectif qu'une reconstruction de la neutralité à partir de ses éléments publics. Notre méthode sera ainsi celle qu'a inaugurée le professeur Edgar Bonjour : « Là où les travaux font défaut, nous avons eu recours aux sources d'archives. » Nous nous efforcerons aussi de nous inspirer du précepte qu'il s'est donné : n'être ni procureur, ni avocat, ne vouloir ni accuser ni défendre, établir les faits, discerner les rapports de causalité, comprendre les motifs et arriver ainsi à une appréciation aussi équitable que possible des événements, des courants d'opinion et des personnes [3].

Dans son histoire de la neutralité suisse, le professeur Edgar Bonjour a, pour le XX[e] siècle, reconnu le terrain et posé des jalons, qui permettront aux nouvelles générations d'historiens de s'aventurer plus sûrement dans ce qui n'était guère, avant lui, qu'une *terra incognita.* L'histoire de la neutralité d'un Camille Gorgé, de même que les considérations historiques des juristes sont, en effet, davantage des illustrations destinées à étayer une thèse à ambition normative. Dans la mesure où le professeur Bonjour n'a pas renoncé à prononcer des jugements moraux, son histoire de la neutralité suisse reste teintée par cette tendance. Un auteur peut certainement prononcer un jugement sur les constatations qu'il est amené à faire. Mais peut-être serait-il souhaitable, en tout cas tant qu'un sujet n'est pas parfaitement clarifié, de mieux distinguer le travail scientifique d'analyse des préférences personnelles de l'auteur. L'idéal ne serait-il pas de présenter, dans une première étape, une histoire de la neutralité suisse qui ne permette pas de savoir si celui qui l'écrit approuve ou non ce principe politique ?

---

[2] C. Gorgé : *La neutralité helvétique. Son évolution politique et juridique des origines à la Seconde Guerre mondiale,* Zurich 1947, pp. 4-5. L'ouvrage est préfacé par Max Huber, qui le qualifie de « travail scientifique important », « basé sur une étude pénétrante et une appréciation objective des événements du passé » (p. IX).

[3] E. Bonjour : *Geschichte der schweizerischen Neutralität,* Basel 1970, 6 vol.

En effet, celui qui approuve ou critique le principe de la neutralité part du point de vue que la neutralité est le résultat d'une option politique. Ce qu'il approuve ou critique, c'est l'attitude du neutre dans telle ou telle circonstance. Cette manière d'envisager la question, cette optique volontariste, passe à côté d'une question tout aussi esesntielle : « Est-ce que la neutralité ne serait pas, au lieu d'être le résultat d'un choix, ainsi que le veut le dogme, le résultat d'un ensemble de circonstances extérieures au sujet du choix ? » En d'autres termes, le Suisse est-il neutre parce qu'il le veut, parce qu'il le peut ? Ou l'est-il, au contraire, pour d'autres motifs, parce qu'il ne peut pas ne pas l'être ? Ou l'est-il encore à la fois parce qu'il le veut et aussi en raison de circonstances sur lesquelles il n'a pas prise ?

L'histoire traditionnelle de la neutralité suisse néglige en outre la substance économique de la politique suisse [4]. Le mérite d'un ouvrage récent de Heinz Ochsenbein [5], qui utilise copieusement les documents d'archives suisses, est de constituer la première étude illustrant de manière fondée l'importance du facteur économique dans l'histoire de la neutralité suisse pendant la Première Guerre mondiale. Suivant cet exemple, nous utiliserons aussi de manière privilégiée les documents d'archives à teneur économique. Mais au lieu de tenter une description de l'évolution de la neutralité économique suisse pendant toute la durée de la guerre, nous nous bornerons à refaire plus strictement le récit des négociations diplomatiques importantes qui définissent en quelque sorte les bases de cette neutralité économique. L'originalité de notre travail résultera du recours systématique aux documents d'archives de provenance étrangère parallèlement aux sources suisses. Certains épisodes de la négociation seront éclairés d'un jour nouveau ; d'autres, restés dans l'ombre, seront révélés pour la première fois. Les documents officiels suisses reflètent, par la force des choses, les difficultés auxquelles la Confédération a eu à faire face et ne font pas ressortir assez nettement certains des atouts qui contribuent à expliquer les succès de sa politique. D'autre part, les documents

---

[4] E. Bonjour ne consacre que dix-huit pages à la neutralité économique suisse pendant la Première Guerre mondiale (II, pp. 227-245). En 1911 déjà, un conseiller fédéral reconnaissait pourtant que les relations économiques constituaient l'essentiel des relations extérieures de la Suisse. Et à l'appui de ses dires, il pouvait citer le fait que les diplomates étrangers consacraient le plus grand nombre de leurs visites au Département du commerce. (Conseil fédéral, 13.7.1911, intervention de Müller, secret ; AF CF.)

[5] H. Ochsenbein : *Die verlorene Wirtschaftsfreiheit, 1914-1918 - Methoden ausländischer Wirtschaftskontrollen über die Schweiz,* Bern 1971. L'auteur nous a donné de précieux conseils et nous a très aimablement communiqué son manuscrit avant qu'il ne soit imprimé. Qu'il en soit ici remercié.

étrangers se font l'écho des nombreuses initiatives des milieux d'affaires, des dirigeants militaires, des rédacteurs en chef qui, même lorsqu'elles sont ignorées par le Gouvernement fédéral, n'en influencent pas moins l'évolution des relations internationales de la Suisse.

Nos sources, qu'elles soient suisses ou étrangères, sont intimement liées et agencées chronologiquement sous forme de récit. Tantôt la scène se déroule à Berne et ce sont les propos mêmes des hommes d'Etat suisses qui sont reproduits presque textuellement [6]. Tantôt, la négociation est rapportée plus ou moins subjectivement par tel diplomate étranger. Cette technique de « collage » est adoptée à dessein. La variété des éclairages fera ressortir elle-même, tout naturellement, l'unité de l'action, tandis que la subjectivité et les préjugés nationalistes des divers rédacteurs tendront à s'annuler réciproquement. L'ordre chronologique ne permet pas d'évoquer séparément la négociation menée par la Suisse avec l'un et l'autre groupe des Puissances belligérantes. A première vue, un exposé thématique offre l'avantage d'une plus grande clarté. Mais il risque de passer à côté de l'essentiel. Il néglige en effet l'interférence constante d'une négociation sur l'autre et ignore la tension ressentie par les protagonistes de ce combat diplomatique mené simultanément sur deux fronts. L'ordre chronologique ne crée qu'à première vue un désordre logique. Il est vrai que le lecteur amateur de systématique peut éprouver le sentiment désagréable d'être ballotté d'un événement à un autre, qui n'est pas en rapport évident avec le précédent. Mais il est par là même confronté avec la dure réalité du développement historique des événements, à la discontinuité des faits, qui est le pain quotidien des chancelleries, à l'atmosphère d'incertitude qui conditionne les hésitations et les audaces de l'homme d'action en période de crise.

L'agencement de sources très nombreuses ne peut être que le résultat d'un choix personnel. L'accent est mis délibérément sur l'axe « économique » des choses et ignore volontairement les motivations « idéologiques » des dirigeants. Ce choix n'implique aucune préférence ou jugement de valeur, mais résulte de considérations méthodologiques. Des personnages de premier plan pourront côtoyer des comparses falots. Telle affaire pourra aussi être mise en lumière et échapper à l'oubli, non pas en raison de l'importance matérielle des intérêts en jeu, mais parce qu'au-delà de l'anecdotique, elle peut contribuer à recréer le climat psychologique dans lequel sont prises les décisions de principe.

[6] La plus grande partie des documents étant rédigés en langue allemande, anglaise, voire italienne, nous avons recours systématiquement à une paraphrase, qui est le plus souvent une traduction abrégée.

Notre travail a l'ambition de présenter les « sources » d'une histoire encore largement méconnue [7]. Nous croyons que l'historien averti ne découvrira pas sans plaisir, page après page, des filons plus ou moins prometteurs, jusqu'ici peu exploités ou insoupçonnés. La peine que nous avons prise à les signaler sera récompensée si elle encourageait de nouveaux chercheurs à poursuivre la prospection dans ces trésors d'histoire helvétique et européenne que sont non seulement les Archives fédérales à Berne, mais également les archives d'Etat des pays avec lesquels la Suisse a entretenu des relations particulièrement intenses. Qu'il nous soit permis de remercier vivement les archivistes qui nous ont facilité l'accès aux documents inédits que nous utilisons dans notre étude, ainsi que les directeurs des institutions suivantes : Archives fédérales, à Berne ; Archives nationales, Archives diplomatiques du Ministère des affaires étrangères, à Paris ; Service historique de l'armée, à Vincennes ; Archives fédérales de la République fédérale d'Allemagne, à Coblence ; Archives politiques du Ministère des affaires étrangères, à Bonn ; Archives générales et Archives secrètes de l'Etat de Bavière, à Munich ; Archives centrales de la République démocratique allemande, à Potsdam ; Archives de la Maison impériale et royale, de la Cour et de l'Etat, à Vienne ; Archives centrales de l'Etat, Archives historiques du Ministère des affaires étrangères, à Rome ; « Public Record Office », à Londres.

De nombreuses personnes se sont intéressées à notre travail et nous ont aidé de leurs conseils, nous ont montré de précieux documents en leur possession et nous ont donné l'autorisation d'en faire état. Les archives du Cabinet britannique ont été consultées et sont citées avec la gracieuse permission de S. M. la reine d'Angleterre. Les archives allemandes conservées à Potsdam ont pu être consultées grâce à une autorisation du Ministère de l'intérieur de la République démocratique allemande.

Nous tenons à remercier plus particulièrement, parmi les personnes qui nous ont aidé, les chercheurs qui nous ont très collégialement laissé lire leurs manuscrits inédits : M. Heinz Ochsenbein, à Berne, M. David Driscol, à Arundel (Sussex), Mlle Marjorie Farrar, de Seattle (Washington), à Paris. Notre gratitude va également à M. Ch. Aubert, directeur de la Chambre de commerce et d'industrie de Genève, au brigadier Lohner, auditeur en chef de l'armée suisse, à M. D. Kaiser, des Archives de la

---

[7] Au moment de mettre sous presse, nous recevons l'importante étude de Hans Rudolf Ehrbar : *Schweizerische Militärpolitik im Ersten Weltkrieg,* Bern 1976, qui apporte une contribution toute nouvelle sur les relations franco-suisses de 1914 à 1918. Nous avons par ailleurs consacré deux brèves études à l'approvisionnement de la Suisse : « Août quatorze. Le pain des Suisses » (*Relations internationales,* N° 4, Paris 1975), et à la livraison de munition à l'Entente : « L'industrie suisse à la rescousse des armées alliées » (*Relations internationales,* N° 1, Paris 1974).

Neue Zürcher Zeitung, qui nous ont procuré divers renseignements. Le conservateur des manuscrits de la Bibliothèque nationale, à Berne, nous a montré les papiers personnels que Gonzague de Reynold y déposa avant sa mort. M. le professeur W. A. Jöhr, à Saint-Gall, nous a communiqué des Mémoires inédits de son père, qui fut secrétaire général de la Banque nationale suisse. Ces pages, qui mériteraient d'être publiées, font revivre d'éminents représentants de la haute finance et des milieux d'affaires de la Suisse. MM. Walter et Theodor Boveri nous ont aidé à préciser plusieurs traits du personnage et de l'activité de leur père, Walter Boveri, le fondateur de la grande société Brown Boveri, dont il sera souvent question dans le texte de notre étude. La mort a empêché Walter Boveri junior de commenter un manuscrit, auquel il s'était intéressé aux premiers moments de sa rédaction. M. l'ancien conseiller fédéral N. Celio nous a donné d'intéressants aperçus sur l'arrière-plan des relations entre Giuseppe Motta et la société Brown Boveri. M. Hans Schindler s'est entretenu avec nous de son père, qui dirigea comme lui les Ateliers d'Oerlikon et qui apparaît à ce titre comme l'un des personnages clé du récit qui va suivre. Enfin, M. Max Schmidheiny nous a libéralement ouvert ses archives de famille à Heerbrugg. La correspondance privée de son père, le conseiller national Ernst Schmidheiny, homme d'affaires devenu diplomate en raison de la nécessité des temps, constitue l'une des pièces maîtresses de notre démonstration.

Nos recherches ont été entreprises sous les auspices de la Commission de recherche de l'Université de Genève, qui a bien voulu nous faire bénéficier d'un subside du Fonds national de la recherche scientifique. Au cours de nos séjours à l'étranger, nous avons bénéficié de l'hospitalité de diverses institutions. Nous tenons à remercier tout particulièrement le professeur G. Ineichen, directeur de l'Institut de Suisse, à Rome, et l'ambassadeur baron Breycha-Vauthier, directeur de l'Académie diplomatique à Vienne, de nous avoir si chaleureusement accueilli dans leur maison. En Suisse, nous avons trouvé un port d'attache à la Bibliothèque de l'Institut universitaire de hautes études internationales, à Genève, et dans la salle de lecture de la Bibliothèque nationale, à Berne. Notre gratitude va également au personnel de ces institutions, si souvent mis à contribution.

Nos derniers remerciements seront réservés au professeur Jacques Freymond, comme il se doit, puisque, après avoir discuté la toute première idée de cet ouvrage, il en a rendu possible la préparation, en a suivi chaque étape avant de présider enfin à l'épreuve finale du texte.

CHAPITRE PREMIER

La Suisse et la guerre économique

Au risque d'être paradoxal, il est nécessaire d'affirmer qu'en 1914, la signification de la neutralité suisse est déterminée, dans l'optique des belligérants, avant tout par des considérations de stratégie navale. Si l'on part, en effet, du point de vue que la Suisse ne participe pas au conflit armé, sa signification première est d'ordre logistique. Ce fait surprenant, qui n'a guère frappé les Suisses eux-mêmes, se lit pourtant aisément sur une carte géo-économique de l'Europe. La Suisse, isolée des mers, n'y a accès que par le territoire de ses voisins. Les deux voies de communication les plus importantes du commerce entre la Suisse et le monde passent, au nord, par Rotterdam, et, au sud, par Gênes. Maîtresse du passage des Alpes, la Suisse, qui dispose d'un excellent réseau ferroviaire, intéresse les experts militaires étrangers en tant que pays de transit. Au cours de la guerre qui se déclenche en 1914, la Suisse est condamnée, par les données de la géographie économique, à n'être ainsi qu'une étape sur la voie des approvisionnements des Puissances centrales bloquées par les marines alliées.

A la veille de la Grande Guerre, les plans de l'Amirauté britannique misent davantage sur une stratégie navale de blocus de l'ennemi, sur une asphyxie économique de l'Allemagne, que sur sa défaite dans un affrontement direct avec ses forces navales ou terrestres. Cette stratégie indirecte va imposer aux résidents de l'Empire britannique d'interrompre leurs relations de commerce avec les résidents des pays ennemis. Mais elle ne peut ignorer les neutres non plus. Il est clair que si un belligérant veut priver son adversaire de tout ce que celui-ci a peine à produire et veiller à ce qu'il retire aussi peu d'avantages que possible du commerce de ses propres produits, la guerre économique devra empêcher le transit chez les neutres des marchandises destinées à l'ennemi. A un stade ultérieur, les protagonistes de la guerre économique pourront même prétendre empêcher le neutre d'utiliser sa propre production pour commercer avec un de leurs ennemis.

Dès 1908, le Gouvernement britannique a entrepris une étude de ces questions. De manière générale, les diplomates du *Foreign Office* et le *Board of Trade,* qui se fait l'interprète du commerce maritime, confiants dans les possibilités d'adaptation des courants commerciaux, envisagent avec scepticisme l'idée de couper les vivres à l'ennemi. Ils estiment que l'Allemagne s'approvisionnera par l'intermédiaire des neutres. L'Amirauté, en revanche, a plus de confiance dans les armes dont elle dispose. Elle reconnaît certes qu'il lui serait difficile d'affamer l'Allemagne, mais elle croit pouvoir créer une situation très grave en arrêtant les cargaisons d'outre-mer indispensables à l'Empire allemand. Tout compte fait, il apparaît que la structure des échanges entre l'Allemagne et l'Empire britannique est telle qu'une interruption des relations commerciales lésera davantage l'Allemagne que l'Angleterre. En 1912, le Comité de défense impérial, qui détermine la stratégie britannique, se prononce en faveur d'une politique rigoureuse, qui sera appliquée avec quelques atténuations dès le déclenchement des hostilités.

Au début d'août 1914, l'Angleterre interdit donc de manière générale toute transaction entre les résidents de l'Empire britannique et ceux de l'Empire allemand. Un mois plus tard, cette interdiction est étendue aux filiales ennemies établies dans un Etat neutre [1]. En outre, dès avant la fin du mois d'août, l'Angleterre met sur pied un mécanisme lui permettant de contrôler l'ensemble de ses exportations [2].

Si, en contrôlant le commerce originaire de l'Empire britannique, le Gouvernement anglais ne se heurte qu'à des oppositions ou à des réticences internes, le contrôle des échanges en provenance des neutres ne pourra être mis en œuvre qu'au prix des plus grandes difficultés. En effet, l'invention de la torpille ne permet plus à la flotte anglaise de pratiquer, selon l'ancien usage, un blocus rapproché des côtes ennemies. D'autre part, le développement des communications terrestres permet à un Etat bloqué de s'approvisionner facilement en articles de contrebande par un port neutre. Déjà, la Hollande donne à entendre que la Convention du Rhin et la Déclaration de Londres ne l'autoriseront pas à arrêter le transit des marchandises d'outre-mer pour l'Allemagne. L'Angleterre, suivie par la France, va dès lors inaugurer une politique navale opposée à certains principes essentiels du droit maritime généralement admis et réaliser un « blocus » à distance de l'Allemagne [3]. Les Alliés ne vont plus reconnaître

---

[1] Proclamation « *Trading with the Enemy* », 5.8.1914 ; A. C. Bell : *A History of the Blockade of Germany, 1914-1918,* London (1937), 1961, pp. 173, 179-180.

[2] Tandis que le *Customs Exportation Act,* du 28.8.1914, lui permet d'interdire toute exportation, un comité connu sous le nom de *licensing committee* est institué pour accorder des permis d'exportation (*ibid.,* pp. 175-180).

[3] Le « blocus » sera ainsi un quasi-blocus : « A proprement parler, le blocus con-

le principe selon lequel le pavillon neutre couvre la marchandise. Celle-ci va devenir sujette à prise dès lors qu'il y aura présomption qu'elle est destinée à l'ennemi. Les deux Puissances maritimes vont aussi ignorer la distinction traditionnelle entre forces militaires et population civile, qui permettait aux articles de contrebande dite « conditionnelle » de parvenir à la population civile de l'Etat bloqué [4]. Et surtout, elles vont considérer comme nouveaux articles de contrebande certaines matières importantes : cuivre, plomb, hématite, divers minerais de fer, peaux, caoutchouc [5].

Les Alliés arrêtent ainsi les bateaux neutres, les déroutent pour les visiter dans leurs ports, entraînant des délais préjudiciables au commerce de bonne foi, voire des séquestres. Mais les gouvernements alliés se rendent compte aussi qu'il n'est pas possible de traiter les neutres en ennemis. Ils n'ignorent pas qu'au point de vue juridique, les belligérants ont seulement le droit d'arrêter et de confisquer la contrebande rencontrée en

---

siste dans l'établissement effectif, après déclaration, de croisières devant les côtes ou les ports bloqués, pour empêcher leurs communications avec l'extérieur. Il ne peut être efficace que lorsque le pays bloqué est ouvert aux importations, uniquement ou principalement, par voie de mer, ce qui n'était pas le cas pour l'Allemagne, entourée d'Etats neutres qui devaient fatalement lui servir d'intermédiaires. D'autre part, la tenue du blocus eût été à peu près impossible sur les côtes de la Baltique, faute de bases pour les croiseurs, et très difficile dans la mer du Nord, en face d'un ennemi pourvu des moyens maritimes de défense les plus puissants. » (A. Laurens : *Le blocus et la guerre sous-marine, 1914-1918,* Paris 1924, p. 8.)

[4] Le chapitre II de la déclaration de Londres de 1909, relatif à la contrebande de guerre, répartit les marchandises en trois catégories :

1. celles qui, exclusivement, sont utilisables à des usages de guerre ; elles constituent la *contrebande absolue ;*
2. celles qui sont susceptibles de servir aux usages de guerre comme à des usages pacifiques ; elles constituent la *contrebande conditionnelle ;*
3. enfin, celles qui *ne peuvent pas être déclarées contrebande de guerre,* parce que leur usage est certainement pacifique.

Au critérium de l'espèce se superpose celui de la destination :

1. La contrebande absolue est saisissable si la destination *finale* de la marchandise (et non celle du bâtiment qui la porte) est en pays ennemi : peu importe que le transport de cette marchandise exige un transbordement ou un trajet par terre. C'est la théorie du *voyage continu.* Il appartient au capteur de faire la preuve que la destination finale est bien en territoire ennemi.
2. La contrebande conditionnelle n'est saisissable que si sa destination *directe* est, non plus d'une façon générale en territoire ennemi, mais seulement à l'usage des forces armées ou des administrations de l'Etat ennemi ; la doctrine du voyage continu est écartée.

Le navire transportant des marchandises saisissables peut être saisi en haute mer ou dans les eaux des belligérants pendant tout le cours de son voyage. Les articles de contrebande sont sujets à confiscation ; le navire l'est également si cette contrebande forme plus de la moitié de sa cargaison. (Laurens, pp. 10-12.)

[5] *Maritime Order in Council,* 20. 8. 1914 ; Bell, p. 712 ; *Contraband Proclamation,* 4.8.1914, 21.9.1914 ; *ibid.,* pp. 722-723 ; *cf.* pp. 40-43.

mer par leurs bateaux et que les Etats neutres n'ont pas à leur rendre de comptes en raison du trafic de contrebande exécuté par les particuliers neutres qui ont pu échapper à la surveillance des croisières. Le principe est exprimé en ces termes par un juriste français : « Les règles relatives à la contrebande de guerre confèrent un droit aux belligérants, sans constituer un devoir de la neutralité. » [6] Quant au gouvernement neutre des Etats-Unis, il s'exprime comme suit : « Les articles de contrebande peuvent être saisis. Mais l'obligation d'empêcher ces articles de parvenir à leur destinataire incombe à l'ennemi du destinataire et non à la nation à laquelle appartient le vendeur. » [7]

Dans le *Temps* du 20 novembre 1914, Edouard Clunet, ancien président de l'Institut de droit international, défendra un point de vue tout à fait favorable aux neutres : « Les déclarations de contrebande, expose-t-il, ne trouvent leur sanction que dans la guerre maritime. Sur terre, la Puissance déclarante est empêchée de pénétrer sur le territoire du neutre ; elle est sans ressource pour contraindre ce dernier à respecter ses prohibitions. D'autre part, le neutre n'a point à demander à l'intérêt des belligérants les règles de sa conduite. C'est dans le sien propre, matériel ou moral, qu'il les puise. Les Etats neutres restent maîtres d'agir à leur guise. Le neutre n'a que ses convenances diplomatiques à consulter. Les simples particuliers habitant le pays qui n'a pas interdit le commerce avec les belligérants ne perdent point le bénéfice de la neutralité en pratiquant au profit de l'un d'eux cette opération, généralement fructueuse. L'article 18 de la Ve Convention de La Haye les protège, qui stipule : « Ne seront pas considérés » comme actes commis en faveur des belligérants... ; a) les fournitures » faites ou les emprunts consentis à l'un des belligérants. » L'Etat neutre peut cependant intervenir au milieu de ces excellentes affaires et les arrêter en édictant une défense générale ou spéciale d'exportation. On le voit, conclut cet avis de droit, l'amitié des neutres est un bienfait des dieux. » [8]

A Londres et à Bordeaux, où le Gouvernement français s'est replié, des comités interministériels se créent pour déterminer au jour le jour les

---

[6] *Les organisations de blocus en France pendant la guerre, 1914-1918,* par divers collaborateurs de Denys Cochin, Paris 1926, p. 158.

[7] Circulaire du Département d'Etat, 15.10.1914 ; *cit. in* LAURENS, p. 18.

[8] *Le Temps,* 20.11.1914 : « Les neutres et le ravitaillement des belligérants. » La force de ces arguments est bien connue au Ministère français des affaires étrangères. Aussi cherchera-t-on à élaborer une interprétation restrictive à faire valoir en cas de besoin. Le Gouvernement français se réserve d'exposer que le fameux article 7 de la Convention de La Haye ne peut être appliqué absolument sans limite : D'abord, l'Etat neutre ne saurait exporter lui-même ou participer à l'exportation ou au transit de marchandises destinées à assister un Etat belligérant. En outre, l'Etat neutre ne doit pas tolérer que son territoire soit utilisé par un Etat belligérant à quelque titre que ce soit. S'il est vrai que le commerce privé n'est pas en cause, il n'en demeure

modalités de la politique de restriction et pour délivrer des autorisations exceptionnelles d'exportation. De leur côté, les neutres prennent certaines mesures de sauvegarde. Mais que valent-elles ? Elles doivent servir les intérêts propres des neutres, non ceux des belligérants. La manière forte des militaires peut bien viser à empêcher un excès de marchandises d'arriver chez les neutres ; elle ne peut faire que ce qui y entre y reste totalement ou que ce qu'ils produisent ne soit exporté chez l'ennemi. Bien plus, la tentative de blocus risque d'aller à fin contraire en encourageant la spéculation et la contrebande. Les Alliés risquent encore de perdre, par leur attitude, des marchés importants, voire de s'attirer de nouveaux ennemis. Les mesures à prendre vis-à-vis des neutres ne peuvent donc être, par principe, que des demi-mesures. S'ils ne veulent se mettre les neutres à dos, ni satisfaire tous leurs désirs, les gouvernements belligérants devront faire preuve de doigté, tenter de les séduire, de les bercer de promesses ou de les amener à modérer leurs appétits. Une mission va ainsi s'offrir aux diplomates, appelés à prêter leur concours aux espions économiques et aux censeurs qui violent les correspondances postales et télégraphiques. Ce sont eux qui devront tenter d'obtenir des pays neutres les garanties économiques qui rendront efficace la politique d'asphyxie de l'ennemi.

Si, au début des hostilités, les Alliés n'ont pas l'intention de chercher noise à la Suisse, si la situation militaire les pousse plutôt à rechercher son amitié, ils demeurent attentifs, prêts à intervenir s'il devait s'avérer que la Confédération offre un hâvre à un trafic de contrebande quasi institutionnalisé.

* * *

La Suisse est en mauvaise posture pour affronter la guerre économique en raison de sa vulnérabilité sur le plan du commerce international. D'après un ouvrage paru en 1912 [9], en cas de guerre européenne, 70 % des exportations de la Suisse seraient menacées. Son approvisionnement en fer et en charbon et, pour ne mentionner que les autres biens les plus importants, en céréales, fourrages, coton, laine, soie, serait en péril. Les difficultés s'annoncent d'autant plus graves que les importations consistent souvent en produits semi-fabriqués, tandis que les exportations sont

---

pas moins que l'ensemble, l'importance, le caractère, la fréquence, la continuité des opérations auxquelles il se livre pourraient permettre de conclure à une utilisation du territoire de l'Etat neutre qui serait inadmissible. Les juristes du Quai d'Orsay, on le voit, ont quelque difficulté à harmoniser les textes du droit international avec la politique de restriction. Ils estiment qu'il y a, en fin de compte, « une question de fait à résoudre, dont la solution résulte des circonstances dans lesquelles elle se pose » ! (Avis de droit, s.d., faisant suite à une demande de Beau à Delcassé, 17.10.1914 ; MAE Guerre 1914-18 792.)

[9] A. Jöhr : *Die Volkswirtschaft der Schweiz im Kriegsfall,* Zürich 1912.

surtout des produits de luxe. Le blé et le charbon donnent le plus d'inquiétude. La Suisse importe par voie de mer les trois quarts des céréales qu'elle consomme, de Russie surtout, de Roumanie et d'Amérique du Nord. En cas de guerre maritime, ne sera-t-elle pas coupée de ses fournisseurs ? Il est à craindre, d'autre part, que les mines de charbon allemandes ne soient amenées à réserver leur production aux besoins de l'Empire ou que les transports de la vallée du Rhin ne soient interrompus.

La Suisse ne peut espérer tenir pendant un certain temps que grâce à ses stocks de céréales, de fourrages et de charbon. En dernier ressort, elle peut, comme ultime arme de dissuasion, menacer d'abandonner la neutralité.

L'état-major français est conscient de la dépendance économique de la Suisse vis-à-vis de l'Allemagne et craint qu'en cas de guerre franco-allemande, la germanophilie notoire du haut commandement militaire suisse n'amène la Confédération à faire cause commune avec l'Allemagne. C'est pourquoi, au printemps 1914, la France propose à la Suisse de lui garantir, en cas de conflit, le transit des céréales américaines destinées à la consommation suisse. Cette offre, qui met à la disposition de la Suisse les ports de la côte atlantique et les services des lignes ferroviaires françaises, est acceptée avec empressement par le Gouvernement fédéral qu'elle libère d'un gros souci. Mais il est évident qu'en contrôlant ainsi l'alimentation de la Suisse, la France met celle-ci, dans une certaine mesure, sous sa dépendance.

Désireux de maintenir l'équilibre dans ses voies d'approvisionnement, le Gouvernement suisse obtient de l'Allemagne, en mai 1914, l'assurance qu'elle ne séquestrera pas, en cas de conflit, les blés que la Confédération stocke sur son territoire et que, de manière générale, elle ne retiendra pas les expéditions de blé et de charbon.

Les arrangements de transit avec la France et avec l'Allemagne ne sont pas tout à fait équivalents. La France se montre prévenante et offre de laisser rouler son matériel ferroviaire jusqu'à l'intérieur même du territoire suisse. L'Allemagne, elle, veut que la Suisse fasse un effort pour son approvisionnement et vienne chercher avec son propre matériel roulant les marchandises qu'elle désire obtenir. Mais l'arrangement avec l'Allemagne offre l'avantage de s'étendre au charbon [10].

Lorsque la guerre éclate, à la fin juillet 1914, le Gouvernement français annonce à Berne que l'arrangement de transit pourra entrer en vigueur plus rapidement encore que prévu. Mais l'Allemagne n'hésite pas à faire pression sur la Suisse malgré les assurances qu'elle lui a données. Elle retient le charbon et n'en autorise la sortie qu'à la condition que la Suisse donne des garanties de non-réexportation et surtout qu'elle ne mette aucun

[10] OCHSENBEIN, p. 37 ss.

obstacle au transit des denrées alimentaires et des fourrages destinés à l'Allemagne. La diplomatie impériale, qui s'est assurée que la France n'a pas posé de conditions à la Suisse, n'éprouve pas la nécessité de se montrer aussi libérale au moment où les armées allemandes s'avancent victorieusement en direction de Paris [11].

L'Allemagne, en effet, a prévu, dans ses plans de guerre, que le ravitaillement de ses forces armées s'effectuerait par l'intermédiaire de l'Italie et de la Suisse. Tout un dispositif secret a été mis en place dès octobre 1907 : à Gênes, des agents procéderont aux achats pour le compte de la Deutsche Bank. De Gênes, les marchandises seront acheminées sur la Suisse par voie ferrée, d'où elles gagneront l'Allemagne par Constance. Le trafic doit se dérouler comme s'il s'agissait d'affaires traitées entre particuliers. Lorsque les marchandises seront arrivées en Allemagne, Stromeyer, l'agent de Constance, renoncera à ses droits au profit de l'administration militaire allemande. Le Ministère de la guerre de Prusse est certain que la Suisse n'interdira pas un trafic qui apportera un bénéfice considérable à ses chemins de fer. D'ailleurs, il estime n'avoir aucune raison de prévoir une attitude malveillante ou hostile du Gouvernement suisse.

Lorsque la guerre éclate en 1914, le plan établi sept ans auparavant est appliqué à la lettre. Les autorités militaires allemandes font savoir à la *Wilhelmstrasse* que la liberté d'importer par Gênes revêt, pour la conduite de la guerre, une importance capitale. Il s'agit pour l'Allemagne d'une question vitale. Aussi, lorsque la Suisse et l'Italie interdisent l'exportation des denrées alimentaires, la diplomatie allemande est requise d'obtenir au moins la liberté du transit [12].

En retenant le charbon, l'Allemagne exerce une pression considérable sur la Suisse, dont les stocks sont insignifiants. Sans discuter, le jour même où la demande lui est présentée, le Conseil fédéral concède à l'Allemagne le libre transit des denrées alimentaires et des fourrages, permettant ainsi aux autorités militaires allemandes d'assurer, comme prévu par leurs plans de guerre, l'approvisionnement de leur armée par la voie Gênes-Gothard-Constance et de déjouer ainsi le blocus instauré par l'Angleterre en mer du Nord [13].

---

[11] Schulthess à Claparède, 3.8.1914 (AF 2001 (K) 7) ; Claparède à Jagow, 4.8.1914 ; Jagow à Claparède, 6.8.1914 (BAK R 85 6917).

[12] Ministère de la guerre de Prusse, Division du ravitaillement, actes secrets, 15.10.1907, 4, 5 et 10.8.1914 *(ibid.)*.

[13] Romberg à Bethmann Hollweg, 7.8.1914 *(ibid.)* ; Claparède à Hoffmann, 6.8.1914 ; Schulthess au Conseil fédéral, 6.8.1914 (AF 2001 (K) 7) ; Conseil fédéral, 6.8.1914 (AF CF). Le Conseil fédéral ne se borne pas à garantir à l'Allemagne le transit des denrées alimentaires et des fourrages nécessaires à son alimentation et à

Quelques jours plus tard, Romberg, le ministre d'Allemagne à Berne, peut écrire à Berlin que le Gouvernement suisse est très enclin à déférer aux vœux de l'Allemagne en matière de transit et d'exportation. Les Chemins de fer fédéraux font tous leurs efforts pour assurer le transit pour l'Allemagne dans les plus brefs délais. Toutefois, poursuit-il, le Gouvernement suisse demande expressément que le caractère militaire des destinataires des marchandises n'apparaisse pas extérieurement, car cela compromettrait la neutralité suisse. Les fournisseurs et les postes frontière devront recevoir des instructions dans ce sens [14].

A Gênes, le consul d'Allemagne remarque que le transit suisse est plus aisé que le transit autrichien, qui se heurte à de grosses difficultés en raison de l'excitation de l'opinion italienne. Le dispositif d'expédition Gênes-Constance fonctionne si bien qu'il va pouvoir être utilisé également au profit de la marine allemande. Les commerçants suisses n'ont pas tardé à saisir l'avantage de leur position et procèdent à des achats massifs sur la place de Gênes [15]. Le port de Gênes, en effet, ne va pas tarder à enregistrer une augmentation de trafic spectaculaire à la suite du blocus par l'Angleterre des ports de la mer du Nord.

A Berne, les diplomates alliés mettront un certain temps à remarquer ce qui se passe. Evelyn Grant Duff, le ministre d'Angleterre, est toutefois beaucoup plus méfiant que son collègue Beau, l'ambassadeur de France. Grant Duff, personnage infatué et acariâtre, ne contribuera guère, dans les mois à venir, à corriger l'image défavorable de la Suisse que certains représentants de l'élite politique anglaise peuvent avoir gardée de leurs villégiatures, celle d'un petit pays de montagnards retors et âpres au gain [16]. Invoquant les sympathies pro-allemandes du nord de la Suisse, le ministre d'Angleterre met en garde son gouvernement contre la possibilité que les céréales importées en Suisse ne soient réexportées en Allemagne. S'il croit le Conseil fédéral honnêtement neutre, Grant Duff n'a pas confiance dans l'état-major général [17].

---

l'approvisionnement de ses troupes. Schulthess, chef du Département du commerce, offre en outre du fromage suisse au gouvernement du *Reich* pour lui prouver la bonne volonté du Gouvernement fédéral. (Schulthess à Hoffmann, 7.8.1914 ; AF 27 *Kriegswirtschaft* 1.)

[14] Romberg à Bethmann Hollweg, 11.8.1914 (BAK R 85 6585) ; 15.8.1914 (BAK R 85 217).

[15] Herff à Jagow, pour le Ministère de la guerre, 12, 13 et 14.8.1914 (BAK R 85 6917).

[16] Tandis que les collègues de Grant Duff à Berne ne font pas grand cas de ses qualités intellectuelles, le *Foreign Office* attendra jusqu'à l'année 1916 pour rappeler son ministre devenu depuis longtemps *persona non grata*. (*Foreign Office*, A. Nicolson, notice, s.d. (mars 1916) ; PRO FO 371 2765.)

[17] Grant Duff à Grey, 27.8.1914 (PRO FO 368 1131).

L'ambassadeur de France, Jean-Baptiste Beau, en revanche, est un homme civilisé et perspicace. Toutefois, à la fin août, il ne s'est pas encore rendu compte des tractations qui se déroulent entre Schulthess, le chef du Département du commerce, et la légation d'Allemagne au sujet de l'approvisionnement des Puissances centrales. Voici comment il voit les choses à la fin août : « La Suisse, même allemande, à quelques exceptions près, écrit-il à Paris, ne souhaite pas une Allemagne toute-puissante. Elle rêve d'un état d'équilibre aussi parfait que possible entre ses grands voisins, favorable à son indépendance politique et économique. De là, le mouvement de réserve qui se remarque dans l'opinion publique et qui ne peut manquer de s'accentuer si les succès de l'Allemagne s'affermissaient davantage encore. A Zurich, certes, un nombre considérable d'Allemands immigrés ont trouvé place dans le commerce et l'industrie. Des associations se sont nouées entre les grandes maisons allemandes et les entreprises suisses. Nombreux sont les Zurichois qui envisageraient sans déplaisir l'entrée de la Suisse dans une union douanière allemande. Mais à l'autre extrémité de la Suisse, Genève fait équilibre. Bien sûr, l'équilibre n'est pas véritable, les latins ne représentant qu'un tiers de la population de la Suisse. » Beau estime toutefois que ce tiers suffit à maintenir le gouvernement dans la pratique sincère de la neutralité. Toute autre politique serait pratiquement irréalisable.

L'ambassadeur, faisant allusion aux tendances interventionnistes et centrophiles des dirigeants de l'armée suisse, estime en outre qu'on a attaché jadis trop d'importance aux mémoires militaires : « Ce n'est pas l'opinion de quelques colonels ou du chef de l'état-major qui, dans un pays comme la Suisse, peut déterminer l'orientation de la politique. Dans la démocratie suisse, le gouvernement est un jeu infiniment complexe, où entrent tant d'éléments ethniques, religieux et économiques que le maintien du statu quo est la règle dans presque toutes les branches de l'activité politique. » Beau, solidement optimiste, en conclut que l'opinion et le gouvernement sont plus fermement attachés que jamais à la neutralité, qu'il n'y a donc à craindre ni une faiblesse, ni même une complaisance, ni à plus forte raison une complicité avec les ennemis de la France [18].

* * *

De manière générale, on peut affirmer qu'au cours des premiers mois de la guerre, le personnel gouvernemental des Etats belligérants aussi bien que des Etats neutres a peine à concevoir que l'état de guerre puisse légitimement contrarier le libre jeu de l'économie libérale. Deux exemples intéressant particulièrement la Suisse, celui du ferrochrome et celui de l'aluminium, suffiront à le prouver.

[18] Beau à Delcassé, 30.8.1914 (MAE Guerre 1914-18 108).

Le ferrochrome est un métal stratégique. La fabrication des obus de rupture et des plaques de blindage nécessite l'emploi de quantités importantes de ferrochromes, alliages fabriqués au four électrique à partir de minerais spéciaux. Or, l'Allemagne et l'Autriche ne possèdent ni usines de ferrochrome ni gisements de minerais de chrome. Les seuls pays producteurs sont les Etats-Unis, la France, la Scandinavie et la Suisse. Dès le mois d'août 1914, le directeur du syndicat international du ferrochrome, A. Keller, citoyen français entendant faire preuve de patriotisme, s'efforce de retarder l'achat du stock suisse par l'Allemagne pour permettre une intervention du Gouvernement français. Il essaie de dissuader un producteur suisse, la société Météor, d'exporter son ferrochrome : « Vous seriez passibles d'une atteinte à la neutralité, écrit-il à la société, en livrant du matériel de guerre à une nation belligérante. » [19]

Selon les calculs de Keller, le stock suisse est important, puisqu'il correspond aux deux tiers des quantités disponibles que l'Allemagne peut espérer se procurer à l'étranger. La situation de l'Allemagne pourrait devenir extrêmement critique si la France parvenait à bloquer les stocks suisses. Ce calcul échouera. Le Quai d'Orsay, apprenant que les fabriques suisses de ferrochrome livrent à l'Allemagne et à l'Autriche, demande à Beau d'attirer l'attention du Gouvernement fédéral sur cette situation au cas où elle serait confirmée. Mais l'ambassadeur de France s'y refuse. Il remarque que les usines de Bodio, Gampel, Chavornay ont été fondées par des Allemands et qu'elles sont sous leur dépendance. Il est compréhensible qu'elles ne veuillent pas vendre en France. L'attaché militaire Pageot fait également la part du feu. Il demande que l'on tienne compte des intérêts matériels qui rendent la Suisse allemande très tributaire de l'Allemagne. En revanche, l'usine Météor à Martigny ne demande qu'à faire des affaires avec la France et est même disposée à s'engager à ne livrer qu'à la France. Les usines de Montbovon et de Neuchâtel paraissent également désireuses de travailler avec elle. D'ailleurs, remarque Beau, il s'agit d'affaires privées. Les usines sont libres de vendre leur ferrochrome à leur gré et je ne peux demander au Gouvernement fédéral de les obliger à nous vendre leurs produits. [20]

La situation se présente de manière analogue pour un produit de toute première importance : l'aluminium. Les besoins de l'Allemagne sont tels que, de juillet à novembre 1914, le prix de ce métal va plus que tripler

---

[19] Société commerciale de carbure et de produits chimiques (A. Keller) à Météor, Paris, 26.8.1914 ; A. Keller, note confidentielle, s.d. ; Laboratoire d'électrochimie et d'électrométallurgie de l'Université de Grenoble : Note sur l'importance des ferrochromes dans la guerre actuelle, 28.8.1914 (MAE Guerre 1914-18 1323).

[20] Delcassé à Beau, 6.9.1914 ; Beau à Delcassé, 10.9.1914 *(ibid.)* ; Pageot à Millerand, 23.9.1914 (SHA AM Suisse 7).

dans ce pays. L'Allemagne ne produit quasiment pas d'aluminium. C'est la Suisse, riche en électricité, qui le lui fournit à partir de la bauxite française [21]. La production suisse d'aluminium est dominée par l'Aluminium Industrie A. G. (AIAG) de Neuhausen, fondée en 1888 par quelques entrepreneurs suisses et un consortium allemand [22]. L'Aluminium de Neuhausen est le premier producteur européen. La société contrôle l'unique usine allemande à Rheinfelden et l'usine autrichienne de Lend, ainsi que la production des matières premières et de l'énergie qui lui sont nécessaires, bauxite en France, alumine en Allemagne, électricité en Suisse. Elle dirige le cartel international de l'aluminium et s'est réservée la première place sur les marchés allemand, austro-hongrois et suisse [23].

Lorsque la guerre éclate, l'Allemagne ne peut espérer se procurer que de faibles quantités d'aluminium en Italie et en Norvège. Elle ne peut guère espérer pouvoir importer de l'aluminium américain. La Suisse, c'est-à-dire pour les neuf dixièmes l'AIAG, doit être considérée comme son seul fournisseur. Au Ministère de la guerre de Prusse, une Division des matières premières a été instituée à l'instigation de Walter Rathenau (dont le père est administrateur de Neuhausen), dans le but d'organiser l'acquisition et la distribution des matières premières nécessaires aux forces armées [24]. La Kriegsmetall A. G., l'une des nombreuses organisations *ad hoc* que la Division des matières premières a appelées à l'existence, se préoccupe d'assurer à l'Allemagne son approvisionnement en aluminium. Le commerce germano-suisse de l'aluminium ne mettant pratiquement en présence qu'un seul producteur, Neuhausen, et, en dernier ressort, un seul acheteur, l'Etat allemand, un arrangement relativement simple apparaît possible : l'AIAG s'engagera à livrer la totalité de sa production à un prix fixe. Du côté allemand, Krupp sera désigné en qualité d'agent d'achat et le Ministère de la guerre interviendra pour que les usines suisses reçoivent les matières premières [25].

Cette dernière stipulation est rendue nécessaire par les difficultés que l'Aluminium de Neuhausen éprouve à se procurer ses matières premières

---

[21] Bell, p. 115 ; O. Goebel : *Deutsche Rohstoffversorgung im Weltkrieg,* Stuttgart 1930, p. 15.

[22] Le conseil d'administration de cette société germano-suisse comporte une majorité d'Allemands. On y rencontre des noms connus : Emil Rathenau, président de l'AEG, Carl Fürstenberg, de la *Berliner Handelsgesellschaft,* Georg Siemens, directeur de la *Deutsche Bank.*

[23] *Geschichte der Aluminium Industrie A. G. Neuhausen, 1888-1938,* 2 vol., Chippis 1942-1943 ; I, p. 163.

[24] Ph. Reinhardt : *Der deutsch-schweizerische Eisenhandel während des Weltkrieges,* Mannheim 1922, p. 58.

[25] *Kriegsmetall A. G.,* séance du 9.11.1914, notice (DZA RdI 18650) ; *Geschichte der AIAG,* I, p. 163.

en France. Le Gouvernement français, qui n'entend pas favoriser l'approvisionnement de l'Allemagne en aluminium par l'intermédiaire de la Suisse, a interdit l'exportation de la bauxite et de l'alumine. De plus, il a placé sous séquestre les carrières de minerai et la fabrique d'alumine de Marseille contrôlées par Neuhausen, en affirmant qu'il s'agit de maisons à caractère allemand [26].

Les Puissances centrales mettront tout en œuvre pour assurer l'approvisionnement des matières premières à Neuhausen et suppléer au manque de bauxite française. De nouvelles mines sont prospectées en Transsylvanie. Des prisonniers de guerre russes remplaceront la main-d'œuvre déficiente. Dès février 1915, les premiers trains mis à disposition achemineront régulièrement le minerai hongrois sur la Suisse [27].

Mais l'arrangement entre Neuhausen et l'Allemagne a été négocié sans que le Gouvernement suisse n'intervienne. Celui-ci ne peut admettre de voir la totalité de la production suisse échapper aux consommateurs helvétiques. Des mesures de sauvegarde sont nécessaires. Le Conseil fédéral interviendra le 27 novembre en interdisant l'exportation de l'aluminium et de ses alliages. Cette mesure de pression exercée sur l'Allemagne dans les négociations pendantes est aussi une mesure de pression exercée sur les producteurs, auxquels le Gouvernement fédéral peut maintenant poser ses conditions. L'AIAG et l'usine allemande de Giulini, à Martigny, pourront exporter leur aluminium comme prévu à l'origine, mais ils devront réserver à la consommation suisse, à un prix avantageux, le 20 % de leur production ou un minimum de 1000 tonnes par année [28]. L'exemple de l'aluminium démontre à quel point l'industrie suisse liée à l'Allemagne a naturellement tendance à satisfaire aux exigences de cette dernière sans se préoccuper des besoins du marché suisse. Il démontre aussi que le respect de la liberté du commerce et de l'industrie n'est pas seulement un argument commode que le Conseil fédéral peut utiliser lorsque cela lui convient, mais également une institution dont il doit tenir compte et qu'il ne peut tempérer qu'en faisant preuve d'autorité.

* * *

[26] Une décision ultérieure de la Cour d'appel d'Aix reconnaissant la nationalité suisse de l'entreprise ne parviendra pas à faire lever le séquestre. La défense des intérêts de l'AIAG occupera longtemps la légation de Suisse en France. (Hoffmann à Lardy, 26.9.1914 (AF 2001 (K) 7) ; Gétaz à Lardy, 9.10.1914 ; Hoffmann à Lardy, 29.9 et 28.10.1914 (AF 2200 Paris 1270) ; *Journal officiel de la République française,* 47 (70), 12.3.1915 ; *S. A. pour l'Industrie de l'Aluminium,* Assemblée générale, 6.5. 1916.)

[27] *Geschichte der AIAG,* I, p. 155.

[28] Conseil fédéral, 27.11., 4 et 14.12.1914 (AF CF).

En matière de neutralité économique, un large fossé sépare les normes que le Gouvernement fédéral a cru devoir édicter et les transactions qu'il tolère ou que certains de ses organes encouragent. Le 4 août, le Conseil fédéral a publié une ordonnance sur le maintien de la neutralité de la Suisse. Ce texte arrête les prescriptions auxquelles chacun aura à se conformer afin de prévenir tous actes ou omissions incompatibles avec la position neutre de la Suisse : « L'impartialité la plus stricte sera observée à l'égard de tous les belligérants. On devra s'abstenir de tout acte favorisant l'un ou l'autre d'entre eux. Au cas où les belligérants tenteraient de faire passer par le territoire suisse des transports de matériel de guerre, notamment des armes, des munitions ou des approvisionnements, ces objets seront saisis. L'exportation dans les Etats limitrophes belligérants d'armes, de munitions et de tout matériel de guerre est interdite. » [29]

Ces prescriptions idéalistes ne tiennent pas compte des préoccupations économiques déterminantes, qui motivent l'attitude suisse. Le Conseil fédéral les connaît bien et les partage. Il sait que le transit à travers la Suisse est en train de prendre des proportions qui menacent la réputation du pays. Le Conseil fédéral est en mesure d'apprécier l'importance de ce trafic. Le 7 août déjà, le Département du commerce a demandé aux Douanes de contrôler les marchandises en transit et de l'informer immédiatement de l'arrivée d'envois importants [30]. Il sait aussi qu'en décidant, le 9 août, que les expéditions en transit ne tomberaient pas sous le coup des interdictions d'exportation, l'état-major de l'armée, qui a pris le contrôle de l'exploitation ferroviaire, a posé un principe qui favorise en fait les Puissances centrales [31].

Cette décision est contraire aux prescriptions de l'ordonnance du 4 août, qui prévoit que les approvisionnements pour les belligérants, qui transitent en Suisse, devront être saisis. Lorsque le Département de justice et police met au point les dispositions d'exécution de l'ordonnance et présente à Hoffmann un projet de réquisition des marchandises en transit, propriété d'Etats étrangers, le chef du Département politique réagit vivement : « Notre situation géographique, remarque-t-il, et les arrangements que nous avons conclus avec les Etats voisins nous placent dans une situation si dépendante qu'il est exclu de songer à réquisitionner les biens d'un de ces Etats et, par là, de sacrifier ou de compromettre toutes les concessions économiques que nous avons obtenues. » [32]

---

[29] *Recueil officiel des lois,* 4.8.1914.

[30] Schulthess à la Direction des Douanes, 7.8.1914 (AF 2001 (K) 7).

[31] Directeur militaire des chemins de fer à Hoffmann et Schulthess, 27.8.1914 *(ibid.).*

[32] Hoffmann à Decoppet, 5.9.1914 (AF 2001 (K) 3).

Ces considérations vont vider de leur substance les préceptes catégoriques que le Conseil fédéral avait d'abord proclamés. Il n'y a pas seulement le fait que la Suisse est dépendante de l'étranger. Le Conseil fédéral doit encore se rendre compte que, même dans une situation critique, le système politique suisse lui impose de ne pas entraver les initiatives privées dans le domaine du commerce et de l'industrie. L'interdiction d'exporter des armes, des munitions et du matériel de guerre, dernier bastion de la neutralité économique idéaliste, ne résistera pas longtemps au siège des exportateurs.

Si les normes de droit interne en matière de neutralité économique sont strictes, celles de droit international que le Conseil fédéral fait siennes lui laissent, en revanche, la plus grande liberté de mouvement. En matière de neutralité économique, le Gouvernement suisse s'en tient, dans le domaine du droit des gens, aux dispositions de la 5e Convention de La Haye de 1907. Aux termes de son article 7, une Puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit, pour le compte de l'un ou l'autre des belligérants, d'armes, de munitions et, en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte. La Suisse justifie cette règle comme suit : « Les Etats neutres et leur population n'ont pas à souffrir d'une guerre qui leur est étrangère. » [33]

Préoccupée de la sauvegarde de ses intérêts économiques, la Suisse adopte logiquement une attitude prudente et opportuniste. L'incohérence de son attitude ne réside pas dans l'oscillation habile de ses justifications, mais dans le décalage et l'incompatibilité des normes de droit interne et de droit international auxquelles elle souscrit et dans la tendance à attribuer une valeur morale positive à une neutralité économique idéale, présentée comme un exemple d'impartialité, alors que les relations qui lient l'économie suisse aux différentes économies étrangères sont nécessairement inégales. Impressionnés par la puissance militaire et le dynamisme économique de l'Allemagne, les dirigeants de la Suisse ne comprennent guère la signification de la puissance maritime et ne peuvent s'imaginer encore le rôle que l'Angleterre ne va pas tarder à jouer dans le conflit. Soucieux d'être du bon côté le jour de la victoire, ils font preuve de complaisance à l'égard des Puissances centrales.

* * *

La Suisse a été surprise par la guerre économique dans la situation de dépendance qui est celle d'un petit pays dépourvu de ressources naturelles et séparé des mers par le territoire de la France, de l'Allemagne, de l'Autriche et de l'Italie. Les marchandises ne peuvent plus être importées par le territoire allemand depuis que la flotte anglaise bloque les ports

[33] Rapport du colonel Borel (Suisse), *2e Conférence de la Paix, Actes et Documents,* La Haye 1907, I, p. 141.

par lesquels l'Allemagne pourrait s'approvisionner. L'accès à la mer par le territoire autrichien n'a guère de signification pratique. Les garanties de transit offertes par la France ne sont accordées, cela va de soi, qu'à la condition que les marchandises importées soient réservées à la consommation suisse. Reste l'Italie, où le port de Gênes joue désormais le rôle de « poumon » du commerce de la Suisse, mais également du commerce d'entremise pour le compte des Puissances centrales.

La marine anglaise a mis en place un blocus strict au nord de l'Europe parce qu'elle y est maîtresse de la situation et peut y prendre des initiatives sans avoir à se concerter avec la France, qui se borne à suivre les impulsions de l'Amirauté. Au sud, l'Angleterre ne contrôle que l'accès à la Méditerranée, à Gibraltar et à Suez. C'est la marine française qui doit exercer la police de contrebande en Méditerranée [34]. Dans les premiers mois de la guerre, un manque de coordination entre les marines anglaise et française nuit à l'efficacité du blocus des Puissances centrales.

L'Italie est en outre un Etat neutre qu'il s'agit, pour les Alliés, de ménager à un degré beaucoup plus grand que les Pays-Bas. Les Alliés espèrent, en effet, la décider à quitter sa neutralité pour se joindre à eux. Pour ce faire, ils vont exercer une pression navale et économique. Mais ils ne pourront le faire qu'en y mettant les formes, comme il convient entre Etats « amis » ! La situation floue qui en résulte permet aux commerçants neutres, italiens et suisses, de poursuivre leurs activités avec toute la bonne conscience que peut leur procurer la conviction qu'ils agissent en conformité avec le droit international et sans que leurs gouvernements ne ressentent encore le besoin de frapper un trafic qu'ils se refusent à considérer comme étant essentiellement différent de celui du temps de paix.

S'il n'y a pas de blocus anglais en Méditerranée, l'Angleterre, Puissance maritime mondiale, peut tout de même intervenir efficacement dans cette partie du globe également. Le 16 septembre, la légation d'Angleterre à Berne, ayant appris que d'importantes commandes de coton ont été faites en Egypte, demande au Département politique si ce coton est destiné exclusivement à la Suisse et quelles mesures le Conseil fédéral entend prendre pour l'empêcher de parvenir directement ou indirectement en Allemagne ou en Autriche-Hongrie [35].

La perspective d'une interdiction d'exportation égyptienne constitue une grave menace pour l'industrie textile suisse. Le Conseil fédéral, vivement impressionné, influencé par les fabricants suisses dont le coton est

---

[34] Une convention du 6.8.1914 entre l'Amirauté britannique et l'état-major général de la marine française répartit comme suit les zones d'opération et de surveillance : la France a la Méditerranée ; l'Angleterre a l'Atlantique et le Pacifique ; la Manche est en commun. (LAURENS, pp. 15-16.)

[35] Grant Duff à Hoffmann, 16.9.1914 (AF 2001 (K) 7).

retenu à Alexandrie, décrète aussitôt une interdiction d'exportation, bien que le coton ne soit pas article de contrebande. Il répond à la légation d'Angleterre qu'il a interdit toute exportation de coton brut ou blanchi, qu'il prend en outre l'engagement vis-à-vis du Gouvernement britannique de ne statuer aucune exception à cette interdiction [36].

Par cette attitude prévenante, le Gouvernement suisse entend se concilier l'Angleterre. Mais le gouvernement de Londres se borne à déclarer que les mesures prises le satisfont « pour le moment » et donne pour instruction au Caire de ne laisser sortir que ce qui correspond aux « besoins normaux » de la Suisse et cela, dans la limite du possible [37]. En prenant sa décision, le Gouvernement suisse a fait le calcul suivant : l'interdiction d'exportation ne s'appliquera qu'au coton « helvétisé ». Elle ne s'appliquera pas au coton en transit [38]. Les Anglais seront satisfaits des concessions qu'on leur fait, les apparences seront sauves, et la marchandise destinée à l'Allemagne et à l'Autriche pourra continuer à y être expédiée. C'est Schulthess, le chef du Département du commerce, futur spécialiste des combinaisons de ce genre, qui convainc le Conseil fédéral de procéder de la sorte. Mais l'expédient ne satisfera ni l'Angleterre ni l'Allemagne.

Lorsqu'on apprend à Berlin que la Suisse a interdit l'exportation du coton, on s'indigne de ce qu'« elle participe à la conjuration anglaise contre l'Allemagne ». L'amiral Tirpitz voit avec effroi ses appréhensions confirmées : « *The silent pressure of sea power,* la pression silencieuse de la puissance maritime, écrit-il à un correspondant, s'accroîtra avec le temps. Jusqu'à la Suisse, s'exclame-t-il, que l'Angleterre a amenée à édicter contre nous des interdictions d'exportation ! » [39] A l'*Auswärtiges Amt,* on se montre irrité de la faiblesse de la Suisse. Celle-ci n'a-t-elle pas donné quelques semaines auparavant une assurance qu'elle n'interromprait pas le ravitaillement de l'Allemagne en coton ? Le sous-secrétaire d'Etat Arthur Zimmermann entend punir ce manque de reconnaissance : « A l'avenir, l'Allemagne octroiera moins généreusement ses autorisations d'exportation. D'ailleurs, la Suisse n'est plus aussi utile à l'Allemagne maintenant qu'aux premiers jours de la guerre. » [40] Zimmermann expose au

---

[36] Conseil fédéral, 18.9.1914 (AF CF).

[37] Grey à Carlin, 27.9.1914 (AF 2001 (K) 7). Sous la pression des commerçants suisses, l'arrêté est tempéré. L'exportation des déchets de coton n'est pas interdite. L'arrêté ne s'applique pas aux contrats conclus avant le 18 septembre (*cf.* Conseil fédéral, 25.9.1914 ; AF CF).

[38] Zellweger (Winterthour) à Zellweger (Berlin), 21.9.1914 ; copie d'un télégramme (DZA RdI 18563).

[39] Alfred von Tirpitz : *Aus meinen Kriegsbriefen, Erinnerungen,* Berlin 1919, 28.9.1914.

[40] Zimmermann à Jagow, 28.9.1914 (AAB GHQ *Schweiz* 12) ; Ochsenbein, pp. 179-180.

ministre d'Allemagne à Berne que, depuis le début de la guerre, l'Allemagne a donné à la Suisse nettement plus qu'elle n'en a reçu. La manière dont la Suisse défère aux prétentions anglaises est incompatible avec sa neutralité. En conséquence, Romberg est chargé de signifier au Gouvernement fédéral que l'Allemagne n'a plus à s'estimer liée à sa promesse de laisser sortir les blés sur la Suisse.

Ce télégramme provoque une vive réaction de Romberg, qui se refuse carrément d'exécuter les instructions reçues comme étant contraires à son honneur et ne tenant pas compte de considérations stratégiques affectant de manière directe la situation militaire sur le front occidental : « Votre Excellence, répond-il à Berlin, n'est apparemment pas au courant des services importants que, depuis le premier jour de la mobilisation, la Suisse nous rend quotidiennement sans considération pour sa neutralité. Dès qu'est parvenue à Berne la nouvelle de la mobilisation allemande, la Suisse a décrété la mobilisation générale de l'armée suisse et l'a disposée immédiatement sur sa frontière du nord-ouest. La disposition des troupes était dirigée exclusivement contre une attaque française. Elle constituait une couverture complète de l'armée allemande. Depuis le premier jour de la mobilisation, poursuit Romberg, la Suisse nous communique sous main, jour après jour, la totalité de ses renseignements militaires secrets ; elle nous donne connaissance des télégrammes qu'elle intercepte, lorsque leur contenu peut nous être utile, et de renseignements importants de ses représentants à l'étranger. »

Romberg relève encore que toutes les autorisations d'exportation qu'il a demandées, soit au nom du gouvernement, soit pour le compte des autorités militaires, ont été accordées, même lorsqu'il s'agissait sans équivoque possible de contrebande de guerre. De son côté, l'Allemagne a autorisé l'exportation d'articles isolés. Elle a laissé sortir 2000 wagons de céréales et a continué d'exporter son charbon, ce qui est dans l'intérêt de ses mines. Tout bien considéré, il lui semble que le risque couru est considérablement plus grand du côté suisse. Une perturbation des relations de confiance entre la Suisse et l'Allemagne aurait des conséquences immédiates particulièrement sur le plan militaire. L'interdiction de l'exportation du coton a donné lieu à un malentendu. « En ce moment où nos alliés nous abandonnent, conclut Romberg, et où nous n'avons, semble-t-il, guère d'amis, n'est-il pas réconfortant que la petite Suisse se tienne si fidèlement et si courageusement à nos côtés et s'expose jour après jour au péril d'une rupture avec nos ennemis par ses violations continuelles de la neutralité en notre faveur ? » [41]

---

[41] Romberg à Bethmann Hollweg, 29.9.1914, tout à fait secret avec prière de détruire après lecture ; 30.9.1914, tout à fait secret (AAB Schweiz 62 Geheim 6) ; *cf.* Bonjour, II, pp. 164-165, n. 46 ; p. 212, n. 146 ; p. 217, n. 152 ; p. 236, n. 191,

Les protestations de Romberg ne sont pas sans effet. Du grand QG où il se trouve alors, Gottlieb von Jagow, le secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, câble à Zimmermann qu'en raison des considérations militaires, on devra absolument renoncer pour le moment à toute exigence, même justifiée en fait, qui serait inopportune du point de vue politique et mettrait en danger les relations amicales avec la Suisse [42].

* * *

Dans la seconde moitié d'octobre, l'Italie, cédant aux pressions de l'Angleterre, « suspend » à titre provisoire le transit des marchandises pour la Suisse. Le chef du Département politique donne à Romberg l'impression d'être consterné et passablement perplexe à la suite de l'arrêt des expéditions à Gênes. Si l'Italie, qui est une grande Puissance et alliée de l'Allemagne, capitule, que doit faire la Suisse ? Avec l'appui des hauts militaires suisses, Romberg essaie, mais sans grand espoir, d'exciter l'esprit de résistance d'Hoffmann et de Schulthess. Il craint toutefois de ne pouvoir obtenir d'eux une prise de position énergique en raison des difficultés que crée la Suisse romande : « Nous ne pouvons gagner l'ensemble du peuple à une intervention armée que dans le cas d'une violation du territoire, mande-t-il à Berlin. Même dans ce cas, l'attitude militaire et politique de la Suisse romande est extrêmement peu sûre. » [43]

Le ministre d'Autriche partage le point de vue de Romberg. Le gouvernement de Vienne a appris que la Confédération pourrait se voir contrainte de rompre la neutralité en raison de l'impossibilité d'assurer à la longue l'approvisionnement du pays en denrées alimentaires. Selon son informateur, qui le tient d'un officier de l'état-major suisse, elle prendrait le parti des Puissances centrales, au risque d'une révolte passagère dans les cantons latins, qu'on se fait fort de mater par des moyens appropriés.

---

qui minimise ces affirmations en qualifiant le rapport de Romberg d'« allzu einseitig » et de « zweifellos übertrieben ». Le 21 septembre, Romberg mandait pourtant déjà à Berlin que, depuis le début de la guerre, pas un seul des vœux nombreux qu'il avait formés ne lui avait été refusé. Or il en était certains de particulièrement scabreux (« von recht heikler Natur »). « Les complaisances que la Suisse a pour nous, concluait-il, font preuve d'une telle prévenance que nous devons nous garder d'en rien laisser paraître à l'extérieur. » Le haut commandement militaire suisse et le Conseil fédéral sont décidément pro-allemands (« ausgesprochen deutschfreundlich »). Les Suisses allemands éclairés saisissent parfaitement ce qui est en jeu, pour eux également, dans la gigantesque lutte pour l'existence du peuple allemand. (Romberg à Bethmann Hollweg, 21.9.1914 ; *ibid.)*

[42] Jagow à l'*Auswärtiges Amt* ; Jagow à Zimmermann, personnel, 1.10.1914 *(ibid.).*

[43] Romberg à Bethmann Hollweg, 27.10.1914 *(ibid.).*

Le baron de Gagern accueille ces propos avec scepticisme. Il admet que, si la guerre devait se prolonger, la Suisse, à bout de ressources, pourrait chercher son salut dans une alliance avec un groupe de belligérants. Mais telle n'est pas du tout la situation du moment et il est vraisemblable que le problème ne se posera pas en ces termes pendant très longtemps encore. Selon des sources très sûres, la Suisse, à compter du début des hostilités, aurait pu se nourrir avec ses seules ressources pendant une durée de quatre à cinq mois. Or, il n'y a pas eu interruption totale des importations. Le ravitaillement alimentaire de la Suisse s'est déroulé beaucoup plus favorablement qu'on ne l'imaginait et on peut penser qu'il continuera d'être satisfaisant. Grâce à l'attitude prévenante de l'Allemagne, de la France et de l'Italie, l'approvisionnement de la Suisse en céréales panifiables se présente sous un jour particulièrement favorable. L'approvisionnement en viande est assuré grâce à des importations d'Italie et à l'arrêt des exportations. Au cas où la situation deviendrait critique, la Suisse pourrait toujours abattre ses vaches à lait. Enfin, remarque le ministre d'Autriche, on ne peut encore parler d'une hausse notable du prix des denrées alimentaires en général.

Gagern croit que le Conseil fédéral et Schulthess en particulier ont pour seule préoccupation, en négociant avec les Etats-Unis et l'Italie, de faire pièce aux difficultés que l'Angleterre met au ravitaillement de la Suisse. Aucun indice ne lui donne à penser qu'on se croit préoccupé de savoir ce qu'il conviendrait de faire au cas où l'approvisionnement du pays ne pourrait plus être assuré. Il n'est pas vraisemblable que le haut commandement militaire puisse songer sérieusement à un proche abandon de la neutralité sans que le pays ne soit préparé à un tel bouleversement d'une manière ou d'une autre. D'ailleurs, en pareil cas, l'attaché militaire von Einem, qui entretient les relations les plus confiantes avec les chefs de l'état-major fédéral, ne manquerait pas d'en être informé. Une participation de la Suisse à la guerre l'obligerait à dégarnir sa frontière méridionale. Vu la méfiance toujours vive qui prévaut contre l'Italie, on ne s'y résoudrait pas volontiers. Enfin, remarque Gagern, la division de la Suisse en deux camps nationaux, qui n'a pas épargné l'armée, constitue une raison supplémentaire pour les dirigeants de la Suisse de tenir de toutes leurs forces et le plus longtemps possible à la neutralité du pays. On ne voit pas bien comment la Suisse pourrait participer activement à la guerre européenne et se permettre en même temps une rébellion dans les cantons latins [44].

Face à Romberg, Schulthess défend le point de vue que l'Allemagne n'a rien à gagner à une rupture des relations entre la Suisse et l'Entente :

---

[44] Gagern à Berchtold, 18.11.1914 (HHS Pol. I 894).

Tant que la Suisse peut importer, il y aura toujours moyen de satisfaire certains besoins urgents de l'Allemagne. Dans le but de faire pièce aux appels à l'intervention, le chef du Département du commerce fait donc miroiter à Berlin la perspective qu'il tolérera dans une certaine mesure un trafic de contrebande.

A défaut de coopération militaire, cette connivence économique présente-t-elle un intérêt pour l'Allemagne ? Telle est la question que Romberg pose à Berlin : « La Suisse peut-elle compter sur les céréales allemandes au cas où ses relations avec la France et l'Angleterre prendraient un tour critique ? Ou bien est-ce que les importations par la Suisse, même très limitées, présenteraient un intérêt si vital pour l'Allemagne qu'il serait préférable d'envisager que la Suisse capitule devant l'Angleterre ? »

Le Gouvernement allemand ne peut donner à ces questions une réponse nette : « Si la Suisse était effectivement prête à entrer en guerre aux côtés de l'Allemagne, répond-il à Romberg, celle-ci partagerait volontiers ses provisions alimentaires avec elle. Sinon, le Gouvernement allemand ne peut aller au-delà des assurances qu'il a déjà données. Si la Suisse cède à la pression violente de l'Angleterre, l'Allemagne n'exercera pas de représailles. Elle ne retiendra ses produits que dans la mesure où ses besoins le rendraient nécessaire, mais n'apportera pas de restrictions chicanières au transit pour la Suisse. » [45]

Ces bonnes paroles sont celles que le gouvernement du *Reich* souhaite que Romberg rapporte à Schulthess. En réalité, il n'entend évidemment pas renoncer aux moyens de pression dont il dispose, pas plus que l'Autriche, qui s'inspire de son exemple. Des représentants de l'état-major autrichien, en effet, sont en train de préparer en Suisse et à Gênes des transactions de grande envergure sur le modèle de l'Allemagne. Le gouvernement de Vienne informe son représentant en Suisse que l'Autriche-Hongrie doit éviter de donner l'impression qu'elle veut organiser un trafic de contrebande de guerre à travers la Suisse. « Mais les circonstances, écrit-on au baron de Gagern, nous obligent maintenant à envisager sérieusement l'importation par la Suisse des articles, denrées alimentaires et matières premières industrielles, qui nous sont nécessaires et, le cas échéant, à faire dépendre nos autorisations d'exportation des prestations de la Suisse dans ce domaine. » [46]

Cependant, les restrictions que la Suisse apporte au transit vers les Puissances centrales inquiètent de plus en plus le ministre d'Allemagne.

---

[45] Romberg à Bethmann Hollweg, 27.10.1914 ; Bethmann Hollweg à Romberg, 29.10.1914 (AAB *Schweiz* 62 *Geheim* 6).

[46] Berchtold au *Kriegsüberwachungsamt*, 21.10.1914 ; Berchtold à Gagern, 23.10.1914 (HHS F 36 239).

Il met en garde Hoffmann et Schulthess : Céder à l'Angleterre l'encouragerait à formuler de nouvelles exigences. Romberg aimerait qu'Hoffmann tienne un langage ferme à l'ambassadeur de France. Mais il craint que le chef du Département politique, par égard pour la Suisse romande, ne soit pas assez net avec Beau. Malgré tout, Romberg croit encore que l'Allemagne peut compter sur la meilleure volonté des autorités suisses qui, pour satisfaire ses vœux, se prêteront à n'importe quelle manipulation, pourvu qu'elles soient réalisables et pas trop compromettantes [47].

Suivant les conseils de prudence du Gouvernement suisse, les Puissances centrales s'efforcent de ne pas le mettre dans l'embarras en lui demandant ouvertement d'autoriser l'exportation ou le transit d'articles requis par leurs forces armées. Ainsi, lorsque le gouvernement de Munich demande et obtient, en dérogation de l'interdiction suisse, l'exportation de laine, il se garde de mentionner qu'elle est destinée à l'armée bavaroise [48]. Pour acheter en Suisse des harnachements pour sa cavalerie, l'armée allemande utilise la ville de Duisbourg comme acheteur fictif [49]. Lorsque l'Italie refuse l'exportation en Allemagne de 140 mules comme étant contraire à la neutralité, la diplomatie bavaroise s'arrange pour que ces mules soient exportées en Suisse, où le Département du commerce accepte de les laisser transiter [50].

Le 24 novembre, le ministre d'Autriche demande à Schulthess s'il peut faire entrer 50 tonnes de zinc en Suisse dans le but de les réexporter. Il présente la demande au nom d'une maison de Vienne, mais le métal est destiné en fait à l'armée autrichienne. Schulthess lui répond qu'il ne peut pas lui donner a priori l'assurance souhaitée. Il lui répugne d'importer en Suisse des marchandises qui sont plus ou moins contrebande de guerre avec l'intention déjà arrêtée de les transmettre ensuite à un belligérant. Le chef du Département du commerce rappelle à Gagern le conseil qu'il lui a déjà donné à plusieurs reprises : « La marchandise doit d'abord arriver en Suisse ; ensuite, on verra ce qu'on peut faire. » Gagern comprend que Schulthess ne veut pas savoir à ce stade ce qu'il adviendra ultérieurement de la marchandise importée. Mais il est confiant que, le moment venu, Schulthess se montrera compréhensif [51].

---

[47] Romberg à Bethmann Hollweg, 2.11.1914 (AAB *Schweiz* 62 *Geheim* 6).

[48] Hertling à de Böhm, 8.9.1914 ; Schulthess à de Böhm, 14.9.1914 (GSA *Ges. Bern* 141 e II).

[49] *Auswärtiges Amt,* notice, 18.10.1914 (BAK R 85 6860).

[50] de Böhm à Hertling, 13.11.1914 (ASA MH 11564).

[51] Gagern à Berchtold, 24.11.1914 (HHS F 36 71).

CHAPITRE II

Les propositions des Alliés

La Suisse se sent particulièrement touchée par les menaces qui planent sur le transit italien en raison des difficultés chroniques de transit par la France, où, depuis la stabilisation du front, une mauvaise humeur générale favorise la circulation de rumeurs malveillantes. Dans ces circonstances désagréables, il est heureux qu'elle ne manque pas d'amis dans le personnel gouvernemental français.

L'ambassadeur Beau plaide intelligemment la cause de la Suisse. Le 18 novembre, il attire l'attention de son gouvernement sur le sérieux de la crise que l'industrie suisse est en train de traverser. Il résulte d'une enquête qu'il a fait faire que la production est réduite d'environ deux tiers. Les raisons en sont la mobilisation de la main-d'œuvre, le manque de débouchés et surtout la disette de matières premières. Beau estime la situation critique du point de vue des relations franco-suisses. En effet, si le trafic est insuffisamment assuré par les voies françaises, il n'en est pas de même en Allemagne où l'exploitation des chemins de fer reste presque normale. D'un point de vue purement commercial, le marché suisse est loin d'être à dédaigner. Déjà, les Anglais se préoccupent d'y prendre, dès le temps de guerre, les positions que les circonstances font perdre aux Allemands. La France devrait se préoccuper de sauvegarder au moins sa position. Mais au-delà des aspects économiques du problème, Beau rappelle avec insistance la répercussion politique de la situation [1].

La Suisse bénéficie en outre de l'amitié très influente d'un haut fonctionnaire, P. Weiss, directeur des mines au Ministère des travaux publics, que le Gouvernement français a envoyé en mission en Suisse. Alsacien, Weiss connaît très bien la Suisse, où il a des parents, et parle l'allemand. Il représente son ministère au sein de la Commission interministérielle des approvisionnements et des transports. La mission dont il a été chargé consistait à étudier l'aide militaire que la Suisse peut apporter aux belligérants et notamment à l'Allemagne. Son long rapport, très remarquable,

[1] Beau à Delcassé, 18.11.1914 (MAE Guerre 1914-18 792).

rédigé avec l'aide d'un autre enquêteur, s'intitule modestement « Notes de voyage » [2]. Sa qualité va asseoir son autorité et lui vaudra d'effectuer à l'avenir d'autres enquêtes en Suisse pour le compte du Gouvernement français. Plus qu'une dépêche diplomatique, les « Notes de voyage » de Weiss méritent de retenir l'attention. En effet, elles sont reproduites et distribuées dans plusieurs ministères, où elles ont la chance d'exercer à chaque fois leur influence. Outre sa grande situation administrative au cabinet du directeur des mines, des distributions d'énergie électrique et de l'aéronautique, Weiss fait partie de la franc-maçonnerie de l'Ecole polytechnique, très puissante dans les milieux militaires. Tout en exposant concrètement les faits, Weiss ne se retient pas d'interpréter constamment de la manière la plus favorable la situation de la Suisse. Ce parti pris de sympathie est d'autant plus efficace que Weiss donne l'impression de parler en expert compétent [3].

Weiss commence par évoquer la situation économique et morale, également difficile, dans laquelle la guerre a placé la Suisse. Petit Etat industriel et pastoral, surpeuplé au regard de ses ressources naturelles, elle est encerclée, sans blé ni houille, par quatre puissants voisins. Il dépend de la volonté de ces voisins de l'affamer ou de la paralyser et, par voie de conséquence, de l'obliger, bon gré mal gré, à rallier l'une des deux alliances. La Suisse a consenti, en hommes et en ressources matérielles, un effort militaire proportionnellement égal à celui des belligérants pour assurer sa défense. Mais les charges indirectes qui pèsent sur elle sont autrement lourdes. L'hôtellerie, l'horlogerie traversent une crise. Les pommes de terre, l'essence font défaut. Les banques, la trésorerie fédérale ont connu des heures difficiles. Sauf la canonnade et les trains de blessés, on peut dire que la Suisse a porté le poids matériel de la guerre. Elle en a pareillement connu les passions. Jamais l'opposition de race et de culture entre les cantons allemands et les cantons français ne s'est manifestée avec plus de violence qu'au début du grand conflit. Certes, depuis que les circonstances de l'invasion de la Belgique sont mieux connues, les journaux allemands se montrent moins germanophiles que les romands francophiles. Mais, parmi ces derniers, Weiss tient à remarquer que la *Gazette de Lausanne* et le *Journal de Genève* sont des modèles de critique militaire et politique, d'une documentation remarquablement avertie et d'une sympathie d'autant plus précieuse qu'elle est avertie.

---

[2] Notes de voyage de MM. Weiss et de Peyerimhof, chargés par le Ministère des travaux publics d'une mission en Suisse, 1.11.1914 *(ibid.)*.

[3] Lardy à Hoffmann, 3.12.1914 (AF 2200 Paris 1 1271) ; 6.12.1914 (AF 2001 (K) 22). Autre preuve d'amitié, Weiss fait paraître dans *Le Radical* les passages de son rapport les plus favorables à la Suisse. *(Le Radical,* 5.12.1914). Sans perdre une minute, Lardy en fait acheter une grande quantité et organise sa diffusion (Lardy à Schreiber, 7.12.1914 ; AF 2200 Paris 1 1271).

L'opposition de sentiments reflétée dans l'opinion se prolonge tout naturellement jusque dans le personnel gouvernemental. Le « généralissime » Wille, allemand de culture, de formation professionnelle et de sympathies, fait face à Decoppet, « ministre de la guerre » nettement francophile. Cet état de choses, note Weiss, autant que les suggestions de la position économique, a contribué à confirmer le Gouvernement fédéral dans sa politique de neutralité. Il la pratique avec sincérité et vigilance. Il met un souci évident à balancer ses interventions, qu'il s'agisse d'autorisations d'exportation ou d'avertissements à la presse. Sa double qualité de belligérant éventuel et de neutre plus géographiquement bloqué qu'aucun autre l'a même amené à établir pour l'exportation hors du territoire fédéral les limitations les plus impérieuses qu'un Etat n'ait formulées. Il ne reste, en somme, parmi les produits locaux susceptibles de grande vente, que le chocolat, les fromages, le lait concentré, les bicyclettes, l'aluminium et l'horlogerie [4].

Que valent les interdictions d'exportation ? Weiss retire des conversations qu'il a eues avec ses informateurs l'impression que ces dispositions sont honnêtement appliquées par les autorités fédérales et que, s'il est donné des autorisations spéciales d'exportation, c'est sans distinction de nationalité et sans intention de violer la neutralité. Les autorités cantonales montrent plus de partialité. Mais Weiss estime que si, du côté français, elles montrent une particulière bienveillance en laissant passer du matériel sanitaire et des médicaments au bénéfice des hôpitaux français, des tolérances analogues doivent être pratiquées pour tels autres produits comme les draps d'habillement, du côté allemand. En résumé, il conclut que la marge manque certainement à l'alimentation d'un courant de contrebande direct de Suisse en Allemagne ou en Autriche, assez important pour appeler la préoccupation.

Passant en revue la liste des interdictions d'exportation suisses, il fait remarquer que, la pénurie de blé paraissant grande, il semble qu'aucune réexportation n'est à craindre. Pour plus de sécurité, il a chargé, en accord avec l'ambassadeur, un ingénieur suisse très sûr de compléter son enquête économique et de dresser mois pour mois un tableau des exportations de Suisse en Allemagne. En revanche, il estime que la France a un intérêt capital à empêcher l'Allemagne de se procurer à l'étranger les matières nécessaires à la fabrication du matériel de guerre. Il craint que les prohibitions suisses ne soient pas assez explicites. En effet, la Suisse fabrique, notamment dans ses usines d'aluminium de Neuhausen, divers produits azotés qui peuvent servir à la fabrication des explosifs et sont, à ce titre,

[4] A vrai dire, les fromages et le lait concentré ne sont pas explicitement mentionnés parmi les denrées alimentaires dont l'exportation n'est pas prohibée (*cf.* arrêté fédéral du 18.9.1914, *Recueil officiel).*

très recherchés par les Puissances belligérantes, notamment par l'Allemagne qui en a un besoin urgent : acide azotique, nitrate d'ammoniaque, nitrite de soude et d'aluminium. La Suisse peut, d'autre part, réexpédier en Allemagne du nitrate de soude étranger. Les chlorates de potasse et perchlorates d'ammoniaque sont également des substances explosives que la Suisse produit en assez grande quantité et qui ne sont pas explicitement mentionnées dans les articles dont l'exportation est prohibée. En outre, comme succédané du soufre, l'acide sulfurique, indispensable pour la fabrication des explosifs, est un article de contrebande de guerre au premier titre.

Examinant la liste des métaux dont la sortie est prohibée, Weiss remarque que l'antimoine a été négligé. Or ce métal est indispensable pour le durcissement des plombs de guerre. Le nickel a également été omis, ainsi que les minerais qui pourraient être transformés en métaux en Allemagne. Si la Suisse ne produit pas de fer à proprement parler, elle fabrique des alliages de fer qui servent à la fabrication des matières de guerre : ferrochrome, ferro-manganèse, ferro-nickel, ferro-molybdène. La Suisse industrielle que dépeint Weiss est équipée pour fonctionner comme un arsenal de la guerre technique. Il juge donc que si le Gouvernement fédéral n'interdisait pas explicitement l'exportation de ces substances, les Puissances alliées devraient empêcher, dans la mesure du possible, l'arrivée en Suisse des matières premières nécessaires à leur fabrication. L'aluminium, enfin, ne figure pas non plus dans la liste des articles dont l'exportation est interdite. La Suisse en produit d'assez grandes quantités à destination de l'Allemagne. Ici, Weiss se montre trop confiant. Il croit en effet que seule la France produit la bauxite nécessaire à sa fabrication, alors que la Hongrie pourra fournir la matière première nécessaire.

Weiss estime que l'effort à demander au Gouvernement fédéral, empêcher l'exportation dans les Empires centraux des substances stratégiques énumérées, ne serait pas considérable. Il rentrerait bien dans l'esprit comme dans la lettre de la neutralité telle qu'elle est pratiquée par la Suisse. De quels moyens la France dispose-t-elle pour parvenir à ses fins ? Elle peut compter sur l'autorité de son ambassadeur, qui est « *persona grata* » à Berne. En outre, elle est en continuel échange avec la Suisse de besoins à satisfaire et de bons procédés à mettre en œuvre. Le rendement encore très précaire des chemins de fer, s'il a pour grave inconvénient de réduire le placement des produits français, laisse les autorités fédérales et les groupements industriels suisses dans la nécessité de solliciter très fréquemment l'intervention du Gouvernement français. Des retards alarmants sont intervenus dans les expéditions de céréales. La bonne volonté de la France est ainsi ardemment sollicitée et elle serait certainement récompensée. Manifestement très désireux de favoriser la conciliation, Weiss donne le conseil suivant : Avec un égal esprit d'accom-

modement, nous resterons en mesure d'obtenir beaucoup de la bonne volonté du Gouvernement fédéral. Une autre considération doit inspirer à la France de la retenue. Si l'Allemagne a plus besoin que la France de l'aide économique de la Suisse, elle a, elle aussi, des moyens de peser sur sa petite voisine. Elle lui envoie de sept à huit mille tonnes de charbon par jour. A ce point de vue, toute satisfaction positive ou négative qui serait donnée à la France trouverait sans doute une contrepartie au bénéfice de l'adversaire.

Ayant exprimé sa conviction que le ravitaillement direct de l'Allemagne par la Suisse ne peut être préoccupant, Weiss attire l'attention du Gouvernement français sur l'importance du transit d'Italie en Allemagne. C'est de l'Italie, estime-t-il, qu'il faudra obtenir des interdictions d'exportation. Les négociations qu'il faut envisager seront laborieuses. Elles ne peuvent être menées à bonne fin qu'avec un véritable plan d'ensemble et le concours de techniciens particulièrement versés dans les questions économiques. Il ne faudra pas perdre de vue que l'intérêt pratique de la politique de contrôle est variable. Relativement secondaire en ce qui touche le riz, par exemple, puisque l'Allemagne pourra toujours mettre la main sur d'autres céréales, il est décisif en ce qui concerne le cuivre, réclamé pour les douilles de cartouches et d'obus, le nitrate de soude, véhicule possible des azotes pyrogènes, et le soufre, indispensable à la fabrication des poudres. Il est de très haute importance pour la laine et surtout pour le coton. Si l'Angleterre renonçait à exercer une surveillance sur le coton américain destiné à l'Allemagne, elle priverait les nations alliées de l'arme la plus puissante peut-être dans la guerre économique. En résumé, le « blocus continental » complet de l'Allemagne apparaît à Weiss pratiquement impossible à réaliser : Les Alliés peuvent gêner leurs ennemis pour leurs approvisionnements en céréales, mais il ne paraît pas possible qu'ils réussissent à les affamer. Par contre, ils peuvent espérer leur causer des dommages considérables, tant au point de vue militaire qu'au point de vue civil, en empêchant l'arrivée en Allemagne de certaines matières premières. Pour qu'une pareille optique ait quelque chance de réussite, il faut qu'elle soit poursuivie avec une grande unité de vues, par un plein accord des Alliés et avec une modération suffisante pour ne pas indisposer inutilement les neutres.

La politique esquissée sera sans doute comprise par les Suisses. Les « Notes de voyage » de la mission française leur prêtent en effet une perception éclairée et une profonde intelligence de la situation européenne : Les neutres étudient passionnément la situation militaire des belligérants avec une documentation plus large certainement que les belligérants eux-mêmes. Tant à cause de la communauté de culture que de l'importance des relations d'affaires, la Suisse allemande peut être tenue présentement pour le meilleur poste d'observation sur l'Allemagne. Les dirigeants de

la finance ou de l'entreprise suisses recueillent les vues de leurs collègues allemands, qui constituent une élite représentative. Or le sens critique des grands hommes d'affaires suisses a vite fini de démêler dans le tableau brillant que peignent les Allemands la part de manifestation extérieure et de concert discipliné. Les Suisses reconnaissent que la vie économique a gardé en Allemagne plus d'activité qu'on ne prévoyait communément. La comparaison du rendement des chemins de fer n'est évidemment pas à l'avantage de la France. Cela observé, ils n'ont pas eu de peine à découvrir la faiblesse de la position allemande : c'est le manque de matières premières. Les industriels allemands affectent là-dessus une grande confiance : C'est une question de prix ; il faut tenter les neutres ; ils se débrouilleront. Les Suisses ont quelque peine à contredire cette affirmation parce qu'ils sont neutres et ont conservé du droit des gens et des dernières conventions de La Haye des souvenirs que les événements de Belgique et du Nord-Est rendent, aux yeux des enquêteurs français, un peu puérils. Les Suisses se demandent comment les Alliés pourront, juridiquement, empêcher les neutres d'approvisionner l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie pour tout ce qui n'est pas directement de la contrebande de guerre. Mais ils ne se dissimulent pas que ceux-ci, maîtres de la mer, ont le contrôle d'une part absolument prépondérante des importations éventuelles de leurs ennemis.

* * *

Les gouvernements alliés sont divisés par leur désir d'appliquer une politique de restriction rigoureuse, propre à porter un coup fatal à l'économie de leurs ennemis, et par la nécessité où ils se trouvent de ne pas pousser les choses au point où une politique trop implacable se retournerait contre leurs propres intérêts.

La Suisse, pour sa part, a décrété toute une série d'interdictions d'exportation. Un arrêté du 18 septembre 1914 les a récapitulées sous les chefs suivants : armes et munitions ; métaux divers ; véhicules ; matériel sanitaire ; huiles minérales et combustibles ; vêtements, laine et coton ; chevaux ; bétail ; fourrages ; denrées alimentaires. Les interdictions d'exportation suisses visent en premier lieu à faciliter l'approvisionnement de l'armée et du pays. Mais comme l'industrie et le commerce d'exportation y sont opposés, le Conseil fédéral s'est réservé d'autoriser des exportations exceptionnelles [5]. Les interdictions, qui raréfient artificiellement les exportations, peuvent être levées de cas en cas, au gré d'échanges de compensation négociés. La technique de ces échanges consiste, pour les gouvernements, à examiner où se trouve la plus grande somme d'intérêts réci-

[5] Conférence convoquée par le Département du commerce et le Département militaire, 1.9.1914, procès-verbal (AF 27 *Kriegswirtschaft* 1).

proques et à mettre au point des clés d'échange mutuellement satisfaisantes [6]. Dans la mesure où les interdictions d'exportation suisses n'ont pas pour but de prohiber les exportations, mais de les organiser, elles ne peuvent donc pas être considérées comme des garanties totalement efficaces, propres à dissiper les méfiances des Puissances alliées [7].

C'est dans ces circonstances que l'Angleterre et la France s'apprêtent à faire une démarche commune à Berne au sujet du commerce d'entremise. Le 18 novembre 1914, l'ambassadeur de France et le ministre d'Angleterre remettent à Hoffmann une note de teneur identique [8]. La note anglo-française a pour intention explicite d'entamer en Suisse, comme dans d'autres pays neutres d'Europe, des négociations pour parvenir à un arrangement économique. La note expose que, tout en réduisant au minimum leur ingérence dans le commerce de bonne foi des pays neutres entre eux, les Alliés entendent empêcher l'approvisionnement par mer de l'ennemi, par l'entremise des pays neutres, en marchandises nécessaires à la poursuite des opérations militaires. Les Alliés sont prêts à limiter l'exercice de leur droit de visite, de perquisition et de retenue à l'égard des navires neutres suspects de transporter de la contrebande si les gouvernements neutres intéressés acceptent de conclure un arrangement amical offrant les garanties désirées. A cet effet, l'Angleterre et la France proposent un accord sur les bases suivantes :

> « a) Les gouvernements neutres prohiberaient l'exportation de toutes les marchandises comprises dans les listes de contrebande et dont ils ne désirent l'importation que pour leur consommation *« bona fide » ;*
>
> » b) ils donneraient aussi la garantie que, toutes les fois que les marchandises de cette nature sont adressées à un destinataire nominativement désigné dans leurs pays respectifs, celles-ci ne pourront pas, à leur arrivée, être déclarées en transit, mais seront déchargées et tomberont ainsi sous le coup de la prohibition d'exportation stipulée ci-dessus. »

---

[6] Le 6 août déjà, Schulthess a obtenu du Conseil fédéral qu'il réserve pour ce trafic de troc des articles recherchés par l'étranger, tels que le lait concentré ou le fromage (Conseil fédéral, 6.8.1914 ; AF CF ; Ernst Laur : *Erinnerungen eines schweizerischen Bauernführers,* Bern 1942, pp. 140, 144).

[7] Le 27 novembre, le Conseil fédéral décrète une nouvelle liste d'articles dont l'exportation est prohibée, conforme aux vœux exprimés dans le rapport Weiss. Ce nouvel arrêté complète notamment la liste explicite des matières brutes servant à la fabrication des articles pyrogéniques, dont l'exportation avait déjà été interdite le 13.8.1914. Mais il s'agit d'une mesure somme toute formelle, puisque le Gouvernement suisse se réserve d'octroyer des dispenses à ces prohibitions.

[8] Beau à Hoffmann et Grant Duff à Hoffmann, 18.11.1914 (AF 2001 (K) 7) (*cf.* Annexe).

Les marchandises dont l'importation dans les pays neutres sans garantie contre une destination ennemie ultérieure a inquiété les gouvernements alliés sont les suivantes : les huiles minérales et l'essence à moteur, y compris les huiles à graisser, le cuivre, le caoutchouc, les cuirs et peaux, certaines espèces importantes de denrées alimentaires, de fourrages et de nourriture pour les animaux. L'introduction de ces articles dans la liste des exportations prohibées apparaît essentielle.

Bien que la Suisse n'ait pas de marine, elle est visée par le texte de la note tout autant que les Puissances maritimes. Car il suffit qu'une cargaison qui lui est destinée soit retenue en mer pour frapper son industrie ou son commerce. Appliquées au cas de la Suisse, les intentions franco-anglaises peuvent s'exprimer comme suit : Etant donné que les frontières de la Suisse la relient à deux des Etats en guerre avec les gouvernements alliés, il importe qu'elle ne puisse pas devenir pour l'ennemi une base d'approvisionnement en marchandises de contrebande importées d'outremer par les ports neutres d'Italie. D'un autre côté, les gouvernements alliés n'ont pas le désir ni l'intention d'empêcher le transit de bonne foi à travers l'Italie de marchandises essentiellement de contrebande destinées à la Suisse, pour autant qu'il existe une garantie effective que ces marchandises ne seront pas acheminées vers les pays ennemis, mais demeureront en Suisse.

En donnant ces instructions complémentaires au ministre d'Angleterre, Sir Edward Grey le charge d'obtenir du Gouvernement fédéral une garantie jugée satisfaisante que les marchandises essentiellement de contrebande, qui sont consignées dans un connaissement direct à un consignataire en Suisse désigné nominativement et débarquées en transit dans un port italien, seront, en arrivant en Suisse, automatiquement frappées par l'interdiction d'exportation sans aucune possibilité de passer dans un pays ennemi [9].

La note alliée parvient au Conseil fédéral à un moment peu favorable. Le port de Gênes est engorgé de marchandises, dont la plupart ne partent plus à destination de la Suisse. La France a refusé les demandes suisses de sortie pour des envois de cuivre et de caoutchouc. Les commerçants s'agitent. L'un d'entre eux, par exemple, ne comprend pas pourquoi, malgré l'abondance de maïs en France, il ne parvient pas à obtenir l'autorisation d'exporter sa commande. Le Commissariat des guerres ne peut faire venir des pois d'Espagne, qui restent à quai à Marseille. La mauvaise volonté des administrations semble bien être orchestrée. L'historiographe officiel britannique reconnaît que les négociations avec la Suisse sont enta-

[9] Grey à Grant Duff, 3.11.1914 (AF 2001 (K) 7).

mées dans une atmosphère d'accusations insensées et vilainement accompagnées par la calomnie et la médisance [10].

A l'instar de certains organes de la presse française ou d'espions zélés de la marine anglaise, le ministre Grand Duff ne laisse passer aucune occasion d'exprimer sa méfiance [11]. S'il mande à Londres que l'on peut se fier aux assurances du gouvernement, il ajoute que, vu l'amour notoire du Suisse septentrional pour l'argent, un douanier à Schaffhouse ou à Bâle ne dédaignerait pas d'accepter un pot-de-vin [12].

Au *Foreign Office,* la méfiance domine. On estime que l'interdiction suisse de transit n'est satisfaisante qu'en théorie et on s'apprête à ne laisser arriver les marchandises dont l'exportation est interdite qu'à des conditions draconiennes. Les remarques de Grant Duff suscitent un écho : La Suisse étant notoirement pro-allemande, note-t-on à Londres, il est plus important d'y établir un système efficace de surveillance que dans presque n'importe quel pays [13].

Robert L. Craigie, qui est chargé au *Foreign Office* des questions de contrebande intéressant l'Italie et la Suisse, opte, comme Weiss en France, pour une pression sélective. Il conseille de retenir en priorité les métaux, le caoutchouc et le pétrole et de compenser les inconvénients qui en résulteront pour les neutres en leur donnant le bénéfice du doute pour tous les autres articles de contrebande [14]. Cette suggestion est retenue. Le 4 décem-

---

[10] Lardy à Hoffmann, 17.10.1914, 11.11.1914 ; André (Nyon) au Département politique, 5.11.1914 ; Alb. Colomb (Neuchâtel) au Département politique, 17.11.1914 (AF 2001 (K) 7) ; Bell, p. 112.

[11] Grant Duff réclame les statistiques suisses d'importation pour 1913 et 1914. Il demande au Département politique de confirmer les déclarations des autorités militaires suisses à propos de diverses commandes de matériel, poussant le soin jusqu'à faire authentifier par le Département la signature du chef du Service technique militaire (Grant Duff à Hoffmann, 13, 22 et 28.11.1914 ; AF 2001 (K) 7).

[12] Grant Duff à Grey, 21.11.1914 (PRO FO 368 1132). Grant Duff n'a pas de preuve pour confirmer son préjugé invétéré contre le Suisse allemand mercantile. Mais ses suspicions quant à l'existence d'un trafic peu licite à la frontière nord de la Suisse semblent fondées. Selon l'ambassadeur d'Autriche-Hongrie à Rome, la direction romaine d'Arthur Bolliger, un transitaire suisse, assure sa clientèle des Puissances centrales que le transit par la Suisse se fait sans difficulté. Les autorités suisses ferment les yeux si on ne s'adresse pas à elles officiellement. Le trafic est organisé de la manière suivante : Un destinataire allemand s'arrange avec un importateur suisse qui se donne comme consignataire. Le Ministère italien des finances donne dans la règle l'autorisation de sortie à la légation de Suisse. Les marchandises passent ensuite en Allemagne par Romanshorn et Friedrichshafen après être restées en entrepôt de six à huit semaines. Les douanes suisses ferment les yeux et tolèrent la manœuvre visant à tourner les interdictions suisses d'exportation. (Macchio à Berchtold, 25.11.1914, 2.12.1914, 19.1.1915 ; HHS F 36 182.)

[13] *Foreign Office,* notice, 28.11.1914, 5.12.1914 (PRO FO 368 1134).

[14] *Foreign Office* (Craigie), 29.11.1914 *(ibid.).*

bre, Grant Duff demande au Conseil fédéral de s'engager à interdire absolument l'exportation des articles suivants, ainsi que de leurs produits manufacturés ou de leurs alliages : cuivre, nickel, plomb, aluminium, fer hématite, fonte, caoutchouc et pétrole. Les autres articles de contrebande, dont l'exportation a été interdite par la Suisse pourront sortir s'ils ne sont pas destinés de manière évidente à l'ennemi [15].

Le Gouvernement fédéral encaisse le coup. Ses impressions sont bien résumées dans le premier rapport de neutralité qu'il soumet aux Chambres fédérales le 1er décembre :

> « La guerre actuelle a mis les autorités fédérales en présence de tâches économiques tout à fait nouvelles, d'une importance et d'une grandeur qu'on ne prévoyait guère. Jamais les conséquences de notre situation géographique défavorable et de notre manque de matières premières ne se sont fait plus fortement sentir que dans la crise actuelle.
>
> » ... Celui-là seul qui se représente combien en temps normal les relations économiques des divers Etats se tiennent étroitement et combien sont variées les actions et réactions des divers organes du corps économique mondial, pourra se faire une idée des troubles énormes apportés dans cet organisme par la conflagration universelle.
>
> » ... A côté de la guerre faite par les armes se livre une seconde guerre au moyen de mesures et de contre-mesures économiques, ... pour nous plus préjudiciables en ce qu'elle touche et lèse directement les intérêts des neutres. » [16]

* * *

Le Conseil fédéral confie la tâche ardue de préparer une réponse à la note anglo-française du 18 novembre à Alfred Frey. Conseiller national, vice-président et dirigeant effectif du Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, à Zurich, Frey est depuis 1904 le délégué du Conseil fédéral chargé de la négociation des traités de commerce. C'est lui qui négocie également avec le gouvernement de Rome la reprise normale du trafic ferroviaire entre Gênes et la Suisse. Pour répondre aux Alliés, Frey choisit de jouer cartes sur table. Une phrase donne *in nuce* le ton de la réponse qu'il rédige : « Toute la question doit être examinée

---

[15] Grant Duff à Hoffmann, 4.12.1914 *(ibid.)*. La liste est susceptible d'additions. Le 12.12.1914, elle est complétée par le manganèse, le nitrate de sodium, le jute. (Schulthess au Conseil fédéral, 31.12.1914 ; AF 2001 (K) 7.)

[16] Le Conseil fédéral signale au Parlement l'augmentation de la nomenclature de la contrebande conditionnelle. Tout en s'interdisant d'entrer dans les détails des négociations en cours, il note que cette importante question n'est pas résolue. (Conseil fédéral : premier rapport dit de neutralité, *Feuille fédérale*, 1914, IV, pp. 571 ss.)

uniquement à la lumière des faits ; essayer de la résoudre théoriquement conduit immédiatement à des conclusions fort erronées et exagérées. » Sans être raide, sa note est ferme. Le gouvernement se contentera d'y faire quelques adjonctions et d'en arrondir les angles avant de la présenter le 5 décembre aux deux chefs de mission alliés [17].

Assez habilement, la note suisse, pourvue de toutes les cautèles nécessaires, veut prouver, sans admettre aucune proposition des Alliés, sans même vouloir entrer en matière, que, d'une part, leur motif de se plaindre est pratiquement inexistant, que, d'autre part, des mesures ont été prises de manière autonome par la Suisse, qui constituent des garanties suffisantes. Les statistiques, dont il est fait état, prouveront que la Suisse ne dispose pas d'un surplus lui permettant de se livrer à la contrebande. Les interdictions d'exportation sont présentées comme exerçant un effet parallèle aux mesures souhaitées par les Alliés. Deux principes sont fermement établis : celui de l'intangibilité du transit direct et celui du traitement égal des belligérants comme définition de la neutralité économique.

A plus d'une reprise, il est fait mention de la situation exceptionnelle de la Suisse. Cette situation est le résultat d'un état de fait paradoxal, mais essentiel, qui se confond avec l'existence de la Suisse comme Etat industriel et commerçant. D'une part, la Suisse affirme vouloir être traitée en Etat indépendant et autonome et elle agit en conséquence. D'autre part, elle reconnaît qu'elle n'est pas indépendante du point de vue économique, que, *nolens volens,* elle est soumise à une contrainte extérieure, celle du réseau de ses attaches commerciales internationales. Et elle s'attend à ce que les Etats étrangers le reconnaissent et l'admettent. Bien loin d'être une provocation, la référence dans la note aux liens obligés de la Suisse avec l'Allemagne fortifie sa déclaration, dans la mesure où elle éclaire le contenu de sa neutralité.

Enfin, la note incorpore, quoi qu'elle en dise, certaines concessions au point de vue allié. Elle promet de nouvelles interdictions d'exportation. Elle admet pratiquement l'extension de la nomenclature alliée de la contrebande. Elle limite les possibilités d'autoriser l'exportation de la contrebande vers les Etats du Centre à certains cas « exceptionnels » [18]. Aucune de ces concessions n'échappe toutefois au pouvoir d'appréciation du Gouvernement suisse.

---

[17] Hoffmann à Beau et *mutatis mutandis* à Grant Duff, 5.12.1914 (AF 2001 (K) 7). La composition de cette note a rencontré l'approbation de l'historien officiel anglais : « a long and ably drafted document ». (BELL, p. 112) *(cf.* Annexe).

[18] Le projet de Frey s'en tenait à la nomenclature de La Haye. La réexportation de contrebande n'était pas qualifiée d'exceptionnelle. Elle devait pouvoir avoir lieu pour parer à un dommage menaçant les intérêts « généraux » (non pas « vitaux ») du pays. (Projet Frey, 28.11.1914 ; AF 2001 (K) 7.)

Quelques jours après la remise de la note suisse, Schulthess envoie à Londres et à Rome les statistiques des importations suisses pour 1914 et les années précédentes, que l'Angleterre avait réclamées. Ce sera, pense-t-il, l'argument décisif : Ces chiffres, remarque-t-il, justifient nos réclamations mieux que toutes les autres explications. En effet, la Suisse, qui a importé en 1912 pour 1,98, en 1913 pour 1,92 milliard de francs, n'a pu importer en 1914 que pour 1,48 milliard de francs [19].

Les réactions du *Foreign Office* confirment l'adage que les statistiques ne prouvent rien. Tandis qu'un haut fonctionnaire est visiblement impressionné par la « diminution certaine » des importations suisses, un autre note que les statistiques sont particulièrement sujettes à caution lorsque les neutres ont un tel intérêt à manipuler les chiffres [20]. Effectivement, cet argument statistique ne peut qu'éblouir le novice, car ce ne sont pas les statistiques des importations, mais celles, séparées, du transit, qui pourraient être déterminantes. Si elles ne constituent pas une preuve, les statistiques fournies par la Suisse donnent toutefois une indication, que vient opportunément confirmer, avec sa grande autorité, l'*Economist* de Londres. Dans un numéro spécial consacré aux effets de la guerre sur les économies nationales, il note que de tous les pays neutres, la Suisse, dont l'industrie a été désorganisée par la mobilisation et dont le secteur tertiaire a été privé de ses clients, a probablement été la plus touchée par le conflit : « Elle semble avoir perdu le plus et gagné le moins. » [21]

* * *

Par sa note du 5 décembre, le Conseil fédéral a refusé en somme d'entrer en matière sur les propositions alliées de conclure un arrangement limitant strictement l'exportation des articles de contrebande. Le Gouvernement français se décide dès lors à exercer une pression directe sur la Suisse pour obtenir gain de cause. La Commission interministérielle penche pour la sévérité. Lardy l'apprend de première main, par Weiss, avec qui il entretient d'excellentes relations. Weiss ne lui cache pas que des céréales ont passé d'Italie en Allemagne en transit par la Suisse. Certes, depuis que l'Italie a décrété, le 13 novembre, l'interdiction du transit interrompu, les chances de transit par la Suisse sont devenues à peu près nulles, mais il convient de se défier de certaines fraudes : faux connaissements, connaissements pour le Danemark. Weiss confie à Lardy

[19] Schulthess à Hoffmann, 11.12.1914 *(ibid.). Cf. Statistique annuelle du commerce extérieur de la Suisse.*

[20] *Foreign Office,* notice sur note de Carlin à Grey, 16.12.1914 (PRO FO 368 1134) ; *Foreign Office,* notice, 23.12.1914 (PRO FO 368 1133).

[21] *The Economist, Supplement,* 19.12.1914, p. 19.

que la commission dont il fait partie se montrerait infiniment plus coulante et plus large si le Gouvernement fédéral pouvait soit communiquer à l'ambassade de France à Berne, soit publier dans une feuille officielle suisse les autorisations d'exportation que le gouvernement accorde à titre exceptionnel. Cela supprimerait toutes les défiances. Personnellement, Weiss se sentirait alors libre d'appuyer avec la plus grande énergie l'octroi à la Suisse des produits dont elle a légitimement besoin et qui sont retenus : caoutchouc, fil de cuivre, soie, étain, zinc, essence, pétrole, etc. [22].

Tandis que l'année 1914 touche à sa fin, les gouvernements de Londres et de Paris se décident à améliorer leur surveillance du commerce de la Suisse. L'Angleterre ne veut plus se satisfaire d'un travail d'amateur [23]. Dans les milieux militaires, on s'irrite de l'impasse stratégique sur le front occidental et sur mer. On estime que l'arme économique n'est pas utilisée efficacement, qu'un commerce « énorme » se fait par l'intermédiaire des neutres. On exige des mesures énergiques [24]. Aiguillonné par l'Amirauté, le *Foreign Office* adopte une politique plus stricte. Il nomme un agent spécial en Suisse pour surveiller le trafic de contrebande et correspondre avec son Département de contrebande. Son choix se porte sur G. P. Skipworth, représentant en Suisse de Westinghouse, qui recevra le titre d'attaché commercial adjoint en même temps que l'immunité diplomatique. Le ministre Grant Duff l'a recommandé chaleureusement : Homme très capable et très intelligent, sa connaissance du milieu d'affaires suisse est supérieure à celle des fonctionnaires consulaires ordinaires [25].

---

[22] Lardy à Hoffmann, 3.12.1914 (AF 2200 Paris 1 1271).

[23] En septembre, le consul général d'Angleterre à Zurich, Sir Henry Angst, avait suggéré au *Board of Trade* d'envoyer un agent en Suisse pour y éliminer le commerce allemand à la faveur de la guerre. Sous les auspices du consulat, un projet de communiqué à la presse avait été rédigé, exhortant la Suisse à renoncer à commercer avec l'Allemagne. Le *Foreign Office* avait trouvé ce texte insultant et ridicule. Bien qu'il s'estimât incapable d'empêcher le *Board of Trade* d'utiliser les représentations consulaires pour capter le commerce allemand, le *Foreign Office* voyait d'un mauvais œil ces projets ambitieux. Il estimait que c'était mettre la charrue devant les bœufs et que les consuls devaient s'occuper avant tout de contrôler le trafic de contrebande. (Grant Duff à Grey, 3.9.1914 ; *Foreign Office,* notices, 28.10, 28.11, 4.12.1914 ; PRO FO 368 1132 ; *Foreign Office* (Craigie), notice, 6.1.1915 ; PRO FO 368 1425).

[24] Hankey, mémoire, 28.12.1914 (PRO Cab 37 122) ; *cit. in* M. Hankey : *The Supreme Command, 1914-1918,* London 1961, I, p. 248.

[25] Grant Duff à Nicolson, privé, 30.9.1914 (PRO FO 369 768) ; Grant Duff à Grey, 31.12.1914 (PRO FO 382 402). Cette organisation ne passe pas inaperçue en Suisse. Le ministre d'Autriche note que son collègue britannique en est venu à se faire détester par son système d'espionnage et de surveillance économique. En persistant à vouloir maintenir à Berne un homme qui n'est plus « the right man at the right place », l'Angleterre manque d'égard pour la Suisse. (Gagern à Berchtold, 21.11 et 18.12. 1914 ; HHS Pol. XXVII 52.)

Quant à la France, qui a organisé à la fin novembre 1914 un service de contre-espionnage en Suisse, elle commence également de s'intéresser au contrôle du trafic de contrebande. L'attaché militaire Pageot est chargé de surveiller la stricte exécution des arrêtés d'interdiction d'exportation du Conseil fédéral. Trois cas peuvent se présenter, selon qu'il s'agit de dispenses officielles aux prohibitions, de contrebande ou de transit illicite. Pageot est indulgent envers les levées d'interdiction du Conseil fédéral. La France, note-t-il, profite amplement de ces autorisations ; il est naturel que l'Allemagne en use également. D'ailleurs, elles ne peuvent être délivrées pour les céréales, le pétrole et l'essence. En ce qui concerne les autres denrées, l'ambassade de France s'efforce d'obtenir la communication des autorisations et des statistiques douanières. Pageot minimise aussi le courant de contrebande : Elle existe indubitablement, mais dans des proportions qui ne paraissent pas très importantes ; le Gouvernement fédéral s'emploie activement à la contrecarrer. Quant au transit licite d'Italie, il devient illicite lorsque en cours de route des fonctionnaires achetés changent la teneur de la lettre de voiture, modifient l'adresse suisse originale en adresse allemande.

L'organisation de surveillance que Pageot met sur pied se présente comme suit. Pour surveiller les exportations autorisées, il recrute des agents parmi les polices cantonales et surtout dans les principales administrations de transport. Les mêmes agents, renforcés par d'autres placés aux grands centres de sortie (Bâle, Schaffhouse, Waldshut, Rorschach) devront combattre la contrebande. Enfin, pour surveiller le transit illicite, il prévoit de placer un agent à Gênes et des agents dans les gares de transit de Chiasso, Bellinzone et Brigue. Le plan est ambitieux et Pageot note que son principal inconvénient réside dans le fait qu'il reviendra assez cher [26].

* * *

Tandis que les représentations diplomatiques alliées s'organisent pour surveiller le trafic suisse, un changement important se prépare aussi dans l'administration fédérale. Dès le 1er janvier 1915, en effet, le Département du commerce de Schulthess devient le Département de l'économie publique. La Division du commerce passe au Département politique. La conduite des relations internationales de la Suisse se concentrera ainsi dans les mains d'Hoffmann. Seules les questions du ressort de la Division de l'agriculture, qui reste à Schulthess, l'autoriseront à intervenir encore dans la politique étrangère [27].

---

[26] Millerand à Pageot, 14.12.1914 ; Pageot à Millerand, 5.1.1915, secret ; Pageot à Chappuis, 24.4.1915, secret (SHA AM Suisse 7).

[27] Cette réforme, décidée en 1913, ne résultait pas des tâches accrues du Département politique au cours du conflit. (Bonjour, II, p. 552.)

Un débat intéressant, où Schulthess s'oppose à Hoffmann, donne quelques indications sur la grande politique qu'avant l'éclatement du conflit européen, le chef du Département politique envisageait d'inaugurer. Au début de 1914, Hoffmann a proposé au Conseil fédéral de créer une légation suisse en Chine. Les Suisses se sont bien trouvés de la protection des Puissances étrangères tant qu'ils se sont livrés au commerce. Mais le développement récent des conditions économiques a ouvert de nouvelles possibilités en plus de l'exportation. Il s'agit d'obtenir des concessions pour des chemins de fer, des usines hydrauliques, des mines ou des emplois dans l'administration publique ou les institutions d'enseignement.

Schulthess s'est opposé à son collègue. Ces transactions de grand style, lui a-t-il rétorqué, ne sont pas pour nous. Il n'ignore certes pas l'importance de l'élément suisse dans l'économie des pays d'outre-mer, que ce soit dans les chemins de fer turcs ou dans les banques d'Argentine. Mais il estime que c'est au secteur privé qu'il appartient de demander l'appui de l'Etat et que ce n'est pas au gouvernement de prendre l'initiative pour créer des occasions favorables au secteur privé [28].

L'inspiration de Schulthess l'incite à mettre le poids de l'administration publique derrière les solutions que les intérêts privés auront trouvé le moyen de lui proposer. Les ambitions d'Hoffmann, plus prospectives, font davantage confiance aux capacités de l'Etat d'éclairer et de diriger les agents économiques. Les idées des deux hommes sont en harmonie avec leur position personnelle. Tandis que Schulthess, conseil de Brown Boveri, n'est pas insensible aux progrès de la jeune industrie des machines électriques, Hoffmann, ancien administrateur de banque, est considéré comme leur mandataire par Saint-Gall et la Suisse orientale, où une industrie textile florissante ne peut guère prévoir une expansion indéfinie.

Face à l'opposition de Schulthess, le projet de créer une légation suisse en Chine a été abandonné. L'autorité d'Hoffmann ainsi contestée au sein du Conseil fédéral reste pourtant entière pour les observateurs extérieurs. Le ministre de Bavière remarque qu'Hoffmann est celui des conseillers fédéraux qui a recueilli, aux dernières élections, le plus grand nombre de suffrages. Il possède de fait toutes les vertus qui conviennent à l'homme d'Etat helvétique : une haute intelligence, l'art de garder constamment la mesure et une absence complète de suffisance et d'orgueil. Il dirige le Département politique à la satisfaction générale dans les circonstances actuelles [29]. Pour le ministre d'Italie, Hoffmann est le président le plus habile et le plus considérable que la Suisse ait eu depuis de nombreuses années : Le jugement, la culture, le tact, la distinction des manières s'allient chez lui à une activité ordonnée et à un calme tranquille,

[28] Conseil fédéral, 20.1.1914 (AF CF).

[29] de Böhm à Louis II, 18.12.1914 (GSA MA 2975).

où se révèlent l'honnêteté et la loyauté de caractère de cet homme supérieur [30].

On peut ainsi imaginer qu'à la fin de 1914 Schulthess, croyant présider pour la dernière fois aux destinées de la Division du commerce, éprouve un serrement de cœur. Ne s'est-il pas ingénié à capter la bonne volonté de l'Allemagne et de l'Autriche ? Dans la question du transit italien, ne peut-il pas se croire le sauveur de la situation ? N'est-il pas l'inspirateur énergique des pourparlers que le conseiller national Alfred Frey conduit à Rome ? Mais la question qui doit surtout le tracasser est la suivante : Hoffmann saura-t-il tenir tête assez fortement au ministre d'Angleterre ?

Voilà sans doute l'état d'esprit de Schulthess lorsqu'il rédige le 31 décembre 1914 un dernier mémoire pour éclairer le Conseil fédéral. L'Angleterre veut une réponse à sa demande de garantie absolue de non-réexportation. Grant Duff est revenu à la charge. Il est clair que les Alliés ne vont pas se satisfaire des arguments développés dans la note suisse du 5 décembre.

Dans ces conditions, Schulthess déclare qu'avant toute chose, le Conseil fédéral doit se remémorer ses obligations envers l'Allemagne et l'Autriche. Or voici ce que le Département du commerce a promis :

a) les importateurs suisses pourront exporter leurs surplus en Allemagne après satisfaction des besoins suisses ;
b) la Suisse autorisera l'exportation en Allemagne des produits manufacturés du cuivre, des câbles notamment ;
c) la Suisse exportera en Allemagne et en Autriche des articles de caoutchouc : pneus, chambres à air, capotes de voiture ;
d) la Suisse autorisera l'exportation en Allemagne de l'aluminium ;
e) la Suisse autorisera l'exportation en Allemagne des déchets de métaux.

Le ministre Romberg a répété à plusieurs reprises que la bonne volonté de l'Allemagne suppose que la Suisse ne participe pas aux efforts de ses ennemis pour lui couper les vivres. Il tient particulièrement à pouvoir faire sortir de Suisse les marchandises, notamment le cuivre, que l'Allemagne y a en stock ou que la Suisse produit. Déjà, l'arrêt du transit interrompu a été ressenti en Allemagne comme un geste inamical.

Les promesses de Schulthess sont, on le voit, en totale contradiction avec les exigences de l'Angleterre. Une autorisation générale est promise aux importateurs d'exporter leurs surplus vers l'Allemagne, alors que l'Angleterre voulait qu'elle ne fût accordée que dans des cas très exceptionnels. Quant au cuivre, au caoutchouc, à l'aluminium, ce sont les pro-

[30] Paulucci à Sonnino, 18.12.1914 (AoE RP).

duits stratégiques qu'elle ne veut en aucun cas voir réexporter dans les Empires centraux. Il en va sans doute de même des « déchets de métaux », rubrique vague s'il en est.

Dans une deuxième partie de son mémoire, Schulthess se pose la question de savoir si la Suisse a besoin de l'Allemagne pour la poursuite de sa vie économique, question évidemment rhétorique : le fer et le charbon ne viennent-ils pas d'outre-Rhin ? On peut objecter cependant que tel n'est pas le cas du cuivre. Pour répondre à l'objection, Schulthess dit avoir convoqué le 28 décembre une conférence des fabricants de machines. Ceux-ci ont reconnu que le cuivre constituait le problème central. Selon eux, si la matière première vient des Etats-Unis, une partie du travail de transformation ne peut se faire qu'en Allemagne : l'industrie des machines est dans une dépendance absolue des livraisons allemandes de produits semi-fabriqués. Les industriels convoqués estiment en outre qu'une substitution par d'autres pays est totalement exclue.

En conclusion de son mémoire, Schulthess examine quelle doit être l'attitude de la Suisse. Il rappelle que pour les céréales, le pétrole et la benzine, un monopole d'importation fédéral va être institué, que l'importation du coton n'offre plus de difficulté de principe, que le problème de la laine devra être traité à part. Mais pour toutes les autres marchandises d'outre-mer, voici quel est le fond de sa pensée.

La Suisse doit protester contre l'élargissement de la liste de contrebande. Elle doit affirmer son droit à vivre et à travailler. Elle doit refuser, en tant qu'Etat souverain et dans son intérêt économique et politique bien compris, d'être utilisée comme un instrument du blocus économique. Elle doit obtenir la reconnaissance du droit au transit. L'Angleterre ne peut exiger qu'elle renonce à un contrôle autonome de ses interdictions d'exportation. Cette prétention lèserait la neutralité, serait contraire à la Convention de La Haye, à la clause de la nation la plus favorisée des traités de commerce. Elle attirerait les représailles de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie, dont la Suisse est si dépendante. Elle lui fermerait un grand marché.

Non ! voilà la seule réponse qu'il faut donner à l'Angleterre.

Reprenant son sang-froid, Schulthess s'avise qu'une solution doit toutefois être acceptable pour chaque partie. Il suggère dès lors que la Suisse soit autorisée à importer les quantités importées les années précédentes, selon le critère du « courant normal » enregistré en temps de paix [31].

Tandis que le Département politique, conscient de la menace qui pèse sur les importations suisses, se soucie de contrecarrer les exportations illicites, le Département du commerce les favoriserait-il ? Toute affirmation

[31] Schulthess au Conseil fédéral, 31.12.1914 (AF 2001 (K) 7).

tranchée est impossible. Schulthess est un avocat madré qui, le cas échéant, saurait ne pas se compromettre. Toujours est-il que son long exposé au Conseil fédéral paraît mettre en rapport les stocks suisses de cuivre achetés pour le compte de l'Allemagne et l'exportation promise de « déchets » de métaux. En outre, au courant du mois de décembre, le Département du commerce s'est servi d'un certain M. Ascher, commerçant allemand établi à Neuchâtel, au demeurant assez intrigant, pour favoriser de manière inofficielle les échanges d'articles prohibés. Ascher devait, semble-t-il, tâter le terrain pour voir s'il ne serait pas possible d'abandonner le système du *do ut des*, des compensations article contre article, pour instaurer, à la place du maquignonnage, un échange général mutuellement profitable. Ascher s'est rendu à Berlin pour exposer que la Suisse était en mesure d'exporter d'importantes quantités de cuivre et de laiton et qu'elle était prête à le faire, malgré l'interdiction du Conseil fédéral, en invoquant les exceptions toujours possibles et contre compensation. La combinaison envisagée, qu'Ascher dit tenir de source officielle et discrète, se présente comme suit : L'Allemagne livrera *pro forma* à la Suisse des quantités minimes de cuivre et de laiton travaillés, tandis que la Suisse livrera de très grosses quantités de métal. Ascher affirme que, si la Suisse reçoit vite de l'Allemagne ce qu'il lui faut, elle est prête à tout dans la limite du possible. Selon lui, Romberg est au courant du fait que le Département du commerce l'utilise comme intermédiaire non officiel : « Mes efforts sont parallèles aux siens, remarque-t-il, mais les voies de la diplomatie classique apparaissent quelque peu déplacées dans une affaire de ce genre. » [32]

Il n'est pas douteux que des contacts ont existé entre Ascher et le Département du commerce. Mais Ascher, plus maquignon que diplomate, préoccupé d'obtenir à Berlin des autorisations d'exportation pour son propre compte, s'est certainement donné une importance surfaite. La générosité qu'il attribue à la Suisse est peu réaliste. En tout cas, sa « mission » illustre la faible résistance que l'Allemagne peut escompter de la Suisse.

Entre les mains de Schulthess, les compensations suisses prennent de plus en plus l'allure d'une contribution à l'effort de guerre des Puissances centrales. La manière dont il traite une affaire de malt en offre un bon exemple. Le Département politique a cédé ce dossier au Département du commerce. Le 14 décembre, Schulthess obtient du Conseil fédéral l'autorisation d'offrir à l'Autriche la livraison de pneus et de tuyaux de caoutchouc pour obtenir 900 wagons de malt pour les brasseries suisses. Le lendemain, il offre à l'Autriche 20 tonnes d'acide chlorhydrique et 30 ton-

[32] M. Ascher (Neuchâtel) à l'Office impérial de l'intérieur, 22.11., 17.12.1914 (DZA RdI 18650).

nes d'acide sulfurique, matières premières importantes pour la fabrication des munitions. Le 19 décembre, Schulthess offre en outre 180 tonnes de ferrochrome et rappelle sa promesse de laisser passer le coton arrivant d'Italie. Le 27 décembre, la clé d'échange se présente comme suit : contre 500 wagons de malt, la Suisse laissera passer le coton et livrera 20 wagons d'aluminium et 30 wagons d'alliages de chrome, de vanadium et de tungstène [33].

L'empressement que Schulthess met à céder aux demandes allemandes et autrichiennes est sans doute excessif. Si la Suisse peut craindre que l'Autriche-Hongrie ne fasse obstacle au transit des huiles et pétroles de Roumanie, elle n'a guère à redouter une interruption des livraisons allemandes de charbon. Il est vrai que l'Allemagne s'apprête à édicter une interdiction générale d'exportation pour le charbon, mais elle a prévu un régime spécial d'exception pour la Suisse, qu'aux dires de Romberg elle entend appliquer avec prévenance [34].

Schulthess apprécie mal l'importance que revêtent pour les Puissances centrales les livraisons suisses de matériel de guerre ou, plus probablement, il les favorise consciemment [35]. Au lendemain de la grande offensive de l'automne 1914, les Puissances centrales manquent de grenades d'acier. Or, pour en produire, il leur faut des alliages de qualité au manganèse, silicium, nickel, chrome, tungstène, molybdène. A Vienne, les usines Skoda ont alarmé le Ministère de la guerre : « Le ferrochrome est indispensable à la confection des projectiles. Avec l'arrêt des exportations françaises, déclare l'entreprise, nous sommes devenus totalement dépendants de nos fournisseurs suisses. L'exportation de ferrochrome suisse est donc dans l'intérêt éminent de l'administration militaire. » Le Ministère hongrois du commerce réclame également du ferrochrome suisse pour la fabrication des projectiles [36]. Quant à l'Allemagne, elle met sur pied une vaste combinaison pour satisfaire ses besoins et ceux de ses alliés : Du minerai de chrome sera exporté de Turquie et transformé en ferrochrome dans les établissements suisses contrôlés par l'industrie allemande et Brown Boveri [37].

---

[33] Département politique (Dunant), notice, s.d. (AF 2001 (K) 7) ; Conseil fédéral, 14.12.1914 (AF CF) ; Gagern à Berchtold, 19.12.1914 (HHS F 36 71) ; Schulthess à Gagern, 27.12.1914 (AF 2001 (K) 34), 1.12.1915 (HHS F 36 183).

[34] Hoffmann à Claparède, 11.1.1915 (AF 2001 (K) 7).

[35] Romberg souligne l'importance de ces livraisons lorsqu'il demande à Berlin un traitement favorable à la Suisse. (Romberg à Bethmann Hollweg, 12 et 22.10. 1914 ; AAB *Schweiz* 62 *Geheim* 6.)

[36] Skoda (Vienne) au Ministère de la guerre, 10.12.1914 ; *Kriegsüberwachungsamt* à Berchtold, 8.12.1914 (HHS F 36 71) ; Goebel, p. 38.

[37] L. Weil & Reinhardt (Mannheim) à l'ambassadeur de Turquie à Berlin, 4.12.1915 ; à l'*Auswärtiges Amt,* 2.3.1915 (DZA AA 3671).

Schulthess n'a pas bien vu que l'Allemagne, de l'aveu même de l'amiral Tirpitz, est obligée de tenir bien plus compte des intérêts commerciaux des neutres que l'Angleterre [38]. La valeur des articles que la Suisse libère, dans le cadre des échanges de compensation, cuivre, caoutchouc, aluminium et alliages spéciaux, n'est aucunement proportionnelle à la valeur des articles qu'elle reçoit : paille, soude ou malt. Les sollicitations zélées du chef du Département du commerce, s'efforçant de procurer à la cavalerie helvétique ses litières, aux blanchisseries leur savon et aux Confédérés leur chope de bière, font le jeu des états-majors des Puissances centrales. Sa théorie des échanges de compensation destinés à subvenir aux besoins « vitaux » de la Suisse habille maladroitement des opérations qu'expliquent mieux une partialité naturelle ou de banales motivations commerciales [39].

[38] Tirpitz à von Pohl, 15.12.1914, *Erinnerungen*, p. 403.

[39] Schulthess à Romberg, 3 et 5.12.1914 (AF 2001 (K) 34) ; Claparède à Hoffmann, 16.12.1914 (AF 2001 (K) 7) ; de Böhm à Louis II, 10.12.1914 (GSA MA 2975).

CHAPITRE III

La question du cuivre

L'Angleterre est résolue à exercer sur la Suisse une pression sélective et à contrôler rigoureusement son trafic. Grant Duff avait exigé le 4 décembre une interdiction d'exportation absolue pour divers métaux et articles de valeur stratégique, ainsi que pour leurs produits et leurs alliages. La note suisse qui lui avait été remise le lendemain ne répondait pas à cette demande, mais tentait de convaincre l'Angleterre de l'inutilité d'un arrangement particulier avec la Suisse.

A Londres et à Berne, on ne parle pas le même langage. Le ministre d'Angleterre en Suisse étant particulièrement peu qualifié pour converser avec le gouvernement auprès duquel il est accrédité, c'est à Gaston Carlin, ministre de Suisse à Londres, qu'incombe la tâche ardue de tenter de rapprocher les opinions. Prudent, consciencieux, voire méticuleux, Carlin, originaire du Jura bernois, appartient à la vieille « promotion » des diplomates recrutés par Numa Droz. C'est donc un homme âgé, que l'accroissement considérable des affaires dû à la guerre doit souvent fatiguer. S'il lui arrive de commettre quelques confusions mineures, il apparaît injuste de lui reprocher, comme on le fait au *Foreign Office,* un esprit brouillon [1]. Il n'a certes ni l'énergie, ni la rapidité, ni le coup d'œil incisif de Lardy, son alerte collègue et contemporain à Paris. Dans ses rapports, beaucoup plus ternes, il hésite à émettre des appréciations personnelles. Mais il est tenace. Il se rend compte que ses dépêches ne sont pas toujours bienvenues à Berne. Il continue malgré tout de plaider en termes modérés en faveur du point de vue britannique, parce qu'il estime qu'il est vain d'espérer le modifier beaucoup. Carlin est d'avis que l'Angleterre surestime l'arme économique et l'a dit à Grey. Mais il juge aussi, sans doute à juste titre, que la Suisse n'est pas plus mal traitée que les autres neutres d'Europe [2].

---

[1] « His usual muddle-headedness » *(Foreign Office,* notice, 6.8.1915 ; PRO FO 368 1429).

[2] Carlin à Hoffmann, 19.10.1914, personnel ; 20.10.1914 (AF 2001 (K) 22).

A Berne, le chef du Département du commerce paraît traverser, vers la fin de l'année, une période de nervosité. Parallèlement au Département politique et sans toujours l'en avertir, il envoie aux représentants suisses à l'étranger des instructions péremptoires. Ecrites d'une main parfois rageuse, ces directives peuvent bousculer et choquer les hommes expérimentés à qui elles s'adressent. Tandis qu'un Lardy ne se laisse pas donner de telles leçons, Carlin, par timidité ou par philosophie, laisse dire et continue sur sa voie. Si Schulthess juge sans doute qu'il doit vaincre l'inertie de Carlin, ce dernier, fort de son expérience de quatorze ans à la tête de la légation à Londres, est bien persuadé qu'il est le mieux à même de juger de l'atmosphère régnante.

Le *Foreign Office* lui a donné connaissance de la note remise par Grant Duff au Conseil fédéral le 4 décembre. Le point de vue anglais, tel qu'il lui a été proposé, est le suivant : « Les réglementations suisses ne sont pas efficaces si elles ne consistent pas en une interdiction absolue d'exporter non seulement les matières premières incriminées, mais encore les biens manufacturés à partir de ces matières premières, à quelque étape que ce soit du processus de transformation. Il en va de même des alliages des métaux cités dans la note. »

Le Gouvernement britannique a demandé à Grant Duff d'obtenir du Conseil fédéral qu'il s'engage à n'accorder en aucun cas des dispenses à ses prohibitions d'exportation pour les articles en cause. Pour faciliter les choses, l'Angleterre suggère que cet engagement n'ait rien d'officiel. Il suffirait, sans que la Suisse ne prenne ouvertement de mesure contraire à la neutralité, que, par simple décision administrative, une réponse négative soit donnée aux requérants demandant une licence d'exportation.

En même temps, l'Angleterre annonce des allègements aux procédures en vigueur. Les articles de contrebande qui ne sont pas cités dans la note pourront entrer librement en Suisse s'ils ne sont pas destinés aux Centraux. Autre facilité, il ne sera plus nécessaire de transmettre au *Foreign Office* les demandes de licence d'exportation pour les articles figurant sur la liste des interdictions suisses d'exportation. Cette facilité ne s'appliquera naturellement pas aux articles de portée stratégique énumérés. Rappelons qu'il s'agit des articles suivants : cuivre, nickel, plomb, aluminium, minerai de fer hématite, fonte, caoutchouc et pétrole, auxquels sont venus s'ajouter entre-temps trois nouveaux articles : le manganèse, le nitrate de sodium et le jute. L'autorisation d'exporter les articles libres sera accordée par les Douanes en quantités raisonnables tant que les besoins de la Grande-Bretagne le permettront.

Pour Carlin, il n'y a pas de doute : « Si nous ne voulons pas courir le risque de paralyser complètement notre importation des articles visés, mande-t-il à Berne, il ne nous reste rien d'autre à faire qu'à accepter les conditions britanniques. » [3]

Mais telle n'est pas du tout l'opinion de Schulthess, qui renvoie Carlin à la note suisse du 5 décembre. « A priori, lui dit-il, nous ne pouvons pas et nous ne voulons pas nous laisser imposer de restrictions en ce qui concerne les produits des matières premières que nous importons. Il est vrai que nous nous sommes décidés à renoncer définitivement, dans notre propre intérêt, à réexporter certaines marchandises, comme les céréales, le pétrole et l'essence, mais, en vertu d'un sain égoïsme. Nous n'avons jamais songé à agir autrement, parce que nous manquons de ces marchandises, pour lesquelles nous dépendons entièrement des importations. » Schulthess en vient aux dernières exigences britanniques. Il déclare sans détour que la Suisse n'est, pour commencer, absolument pas à même de surveiller les exportations de produits dans lesquels entrent comme composants des articles visés par la note anglaise. Il n'est pas possible de distinguer entre un produit contenant, par exemple, du plomb importé de Grande-Bretagne dans les conditions qu'elle propose et un autre produit similaire, contenant du plomb d'une autre origine. « Au surplus, conclut Schulthess et c'est là pour lui l'argument décisif, c'est notre droit et notre devoir de laisser vivre notre industrie en lui laissant vendre ses produits à l'étranger. » [4]

Carlin ne se le tient pas pour dit. Il récapitule son point de vue : « La Grande-Bretagne veut pour les articles en cause une interdiction d'exportation *sans conditions* et *sans exceptions*. Toute tentative visant à détourner le Gouvernement britannique de son point de vue n'a *absolument aucune chance de succès*. Si nous ne voulons pas paralyser totalement nos industries, qui dépendent de ces matières premières, nous devons, bon gré, mal gré, accepter cette condition. » Carlin apprécie et partage le souci du Conseil fédéral de ne laisser d'aucune manière porter atteinte à la souveraineté, à l'autonomie et à la neutralité de la Suisse. Mais il avoue ne pas bien voir en quoi ces valeurs seraient affectées par l'acceptation de la condition posée. « On nous propose, argumente-t-il, dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, un arrangement destiné à sauvegarder nos intérêts ainsi que ceux de l'Angleterre et de la France, sans dommage pour les intérêts de l'autre partie belligérante. En effet, la situation de l'Allemagne, par exemple, serait-elle pire si nous acceptons la proposition en question que si nous la rejetons et que, par là, nous nous coupions à nous-mêmes l'importation des articles dont les Alliés veulent priver l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ? Il y a ensuite les précédents. Les Pays-Bas et l'Italie ont accepté cette condition. Et la Suisse sait à ses dépens avec quelle sévérité l'Italie l'applique. Enfin, il ne s'agira pas pour la Suisse de conclure

[3] Grey à Carlin, 7 et 12.12.1914 ; Carlin à Schulthess, 9.12.1914 (AF 2200 Londres 26 XVII A 5).

[4] Schulthess à Carlin, 13.12.1914 *(ibid.)*.

un arrangement en bonne forme. Elle n'aura pas besoin de s'engager publiquement. »

Ayant énuméré ces divers arguments, Carlin déclare qu'il a refusé de transmettre au Gouvernement anglais les demandes de licences qui lui sont adressées pour les articles incriminés, compte tenu du refus certain auxquelles elles se heurteraient [5]. Effectivement, le jour même où il écrit ce rapport, une exportation de caoutchouc lui est refusée « tant que la Suisse ne donne pas une garantie absolue de non-réexportation sans exceptions » [6].

Le lendemain, une note du *Foreign Office* précise encore davantage les griefs qu'il nourrit contre la procédure suisse : « Les envois de matières stratégiques, en entrant en Suisse, libèrent pour l'exportation d'autres produits similaires se trouvant en possession des importateurs a) à l'état brut ou à l'état semi-fabriqué avec des autorisations officielles, b) à l'état transformé, ce qui met le produit en dehors de la liste des interdictions d'exportation suisses. » [7]

Peu à peu, on le voit, les positions de Londres et de Berne deviennent plus claires. Elles posent les bases d'une discussion qui n'est pas encore réellement engagée. Carlin, en particulier, craint de donner l'impression à Berne qu'il a été inactif. Il rappelle qu'il est intervenu trois fois auprès de Sir Edward Grey, qu'il s'est rendu pour ainsi dire quotidiennement chez Sir Eyre Crowe, le sous-secrétaire d'Etat, et chez A. Law, le chef de la Division du commerce. Il a laissé au *Foreign Office* toutes les pièces qui pouvaient influencer favorablement la discussion, articles du *Bund,* de la *Neue Zürcher Zeitung,* du *Journal de Genève,* communiqué et statistiques du Département du commerce, interview du président de la Confédération. Il n'a pas manqué de faire à Berne diverses suggestions, qui sont restées sans écho [8].

De son côté, Schulthess a l'impression que Carlin n'a pas véritablement saisi le point de vue suisse. Lorsque Carlin argumente en faveur du point de vue britannique, il considère comme admis un certain nombre d'hypothèses : que l'Angleterre a les moyens d'imposer sa politique, que la Suisse n'a pas le moyen d'y parer, que les industries suisses sont effectivement dépendantes des matières premières en provenance de l'Empire britannique et d'outre-mer, que le Gouvernement suisse ne fera rien de contraire aux intérêts des industries suisses. De ces quatre hypothèses, la première et la dernière sont sans doute admises par Schulthess. Ce qui le sépare de Carlin, c'est qu'il croit, d'une part, que la Suisse a des moyens

[5] Carlin à Hoffmann, 14.12.1914 *(ibid.).*

[6] Schulthess au Conseil fédéral, 31.12.1914 (AF 2001 (K) 7).

[7] Grey à Carlin, 15.12.1914 (AF 2001 (K) 1).

[8] Carlin à Schulthess, 16.12.1914 (AF 2200 Londres 26 XVII A 5).

de se défendre. Il estime notamment que les protestations des neutres et de l'opinion publique sont une arme à ne pas négliger. Il rappelle d'autre part à Carlin que, dans la logique de son argumentation, il ne faut pas perdre de vue que les industries suisses sont aussi dépendantes de l'Allemagne. « C'est pourquoi, lui dit-il, nous ne pouvons pas nous incliner devant les prétentions de l'Angleterre. Une telle manière de procéder ferait de nous un associé économique de l'une des parties et pourrait nous créer d'énormes difficultés de la part de l'autre partie, dont nous avons tout autant besoin pour notre existence. Il suffit de rappeler que le charbon allemand, la soude, certains métaux bruts et ouvrés, qui proviennent d'Allemagne, nous sont nécessaires et sont attendus ici avec impatience. Nous ne pouvons pas adopter une attitude qui répond unilatéralement aux vœux de l'une des parties belligérantes. » [9]

L'impression d'intransigeance que Carlin a transmise à Berne est cependant correcte. Le *Foreign Office* ne tient pas à discuter. Sûr d'être le maître des articles désirés, il estime qu'il n'est pas judicieux de s'étendre sur les raisons de sa politique [10]. Cette politique, telle qu'il l'expose à l'Amirauté, est la suivante : « Nous devons retenir aussi longtemps que possible tous les articles de contrebande absolue, tels que le cuivre et le caoutchouc. Même si nous n'avons pas de preuves très convaincantes, les cas doivent être soumis à la Cour des prises au risque de perdre et de devoir payer un dédommagement. En cas de besoin, ces articles devraient être achetés ou réquisitionnés au lieu d'être relâchés. Les pays neutres ne doivent pas avoir de cuivre ou de caoutchouc ou d'autres articles de contrebande utiles à la guerre en quantité supérieure à leurs besoins normaux. » [11]

Encore faudra-t-il s'entendre sur ce que sont les besoins « normaux » des neutres. L'Amirauté, quant à elle, n'est guère prête à se montrer généreuse. Churchill a résumé sa politique comme suit : « Disette en Hollande et famine en Allemagne ! » [12]

* * *

Des produits que l'Angleterre retient, le plus vital est le cuivre. L'industrie électrique, dont l'essor est favorisé par le manque de pétrole, l'industrie des machines en ont le plus grand besoin. Une première semonce est le déroutement sur Gibraltar du *San Giovanni,* qui doit y

---

[9] Schulthess à Carlin, 19.12.1914 *(ibid.).*

[10] *Foreign Office,* notice, 16.12.1914 (PRO FO 368 1133).

[11] Grey, 19.12.1914, *cit. in* F. Leverton Harris, mémoire soumis à une réunion interministérielle, 26.2.1915 (PRO Cab 37 124).

[12] *Ibid.*

débarquer 300 tonnes de cuivre destinées à Brown Boveri, la plus grande entreprise suisse de l'industrie électro-mécanique. Le président de la Confédération, ignorant si l'Angleterre veut placer le chargement devant la Cour des prises ou si elle désire simplement réquisitionner le métal, demande à Carlin d'intervenir pour demander, dans le second cas, la relâche du cuivre en donnant l'assurance formelle qu'il restera en Suisse. En fait, une procédure a été engagée devant la Cour des prises, cependant que l'Amirauté entend réquisitionner le cuivre, quel que soit le jugement de la Cour. Dans le meilleur des cas, Brown Boveri ne pourraient ainsi espérer qu'une indemnité. La marchandise ne serait restituée dans aucun cas. Tandis que cette question attend sa solution, trois autres vapeurs transportant du cuivre américain pour Brown Boveri sont arrêtés à Gibraltar. Au total, 1100 tonnes de cuivre destinées à l'entreprise de Baden, suspecte d'approvisionner l'Allemagne, sont placées devant la Cour des prises [13].

La France retient elle aussi le cuivre. Les Tréfileries et Laminoirs du Havre ne parviennent pas à exporter en Suisse, même à destination d'entreprises publiques. Les Chemins de fer fédéraux eux-mêmes ne réussissent pas à obtenir la livraison d'une commande passée avant la guerre. La raison n'en serait-elle pas le trafic florissant, se demande-t-on, qui se fait d'Italie en Allemagne par l'intermédiaire d'une maison suisse [14] ?

Cette maison, Aubert Grenier & Cie, tréfilerie à Cossonay, préoccupe le Département politique. Elle l'a déjà alerté à la fin septembre, lorsque le Ministère français de la guerre a fait retenir du cuivre à la douane française en demandant une justification de son emploi. A cette occasion, elle s'est engagée à réserver le cuivre en question à ses clients suisses, mais l'intervention du Département politique en sa faveur n'a eu aucun succès [15]. Dans l'espoir de favoriser leurs affaires, Aubert Grenier ont accepté un contrat du comptoir Lyon-Alemant, l'intermédiaire entre le Ministère français de la guerre et l'industrie privée, mais sans succès non plus. Au Ministère français des affaires étrangères, on prétend qu'Aubert Grenier se livrent à la contrebande et sont un des fournisseurs de l'Allemagne [16]. Or, parmi le cuivre d'Aubert Grenier que la France retient,

---

[13] Hoffmann à Carlin, 9.11.1914 ; toute la correspondance à propos du chargement du *San Giovanni* parle d'abord d'une quantité de 250 tonnes, alors qu'il s'agit en fait d'un chargement de 300 tonnes ; *cf.* Hoffmann à Carlin, 10.12.1914 (AF 2200 Londres 24 I C 20).

[14] Tréfileries et Laminoirs du Havre (Bienne) au Département du commerce, 17.11.1914 ; Hoffmann à H. Looser, 21.11.1914 (AF 2001 (K) 7).

[15] Aubert Grenier au Département politique, 30.9, 10.10.1914 ; Lardy à Hoffmann, 17.10.1914 *(ibid.)*.

[16] Aubert Grenier à Lardy, 5.12.1914 ; Lardy à Aubert Grenier, 17.12.1914 (AF 2200 Paris 1 1271).

100 tonnes sont destinées à Brown Boveri [17]. Est-ce pour cette raison que le Gouvernement français fait des difficultés ? Craint-il, comme le gouvernement de Londres, que Brown Boveri fassent passer le cuivre outre-Rhin ?

Deux rapports préoccupants sur le compte d'Aubert Grenier parviennent aussi à Berne de Londres et de Washington. Carlin vient de lire dans le journal spécialisé *The Ironmonger* qu'Aubert Grenier feraient des offres de vente pour du cuivre, du plomb et de l'étain dans les journaux allemands. Le journal conseille de veiller à ce que la Suisse ne prenne pas la relève de la Hollande, où il vient d'être mis fin au commerce d'entremise. Carlin a en outre discuté du cas de cette maison avec H. U. Ochsenbein, directeur suisse de la General Cable Manufacturing Co., un fournisseur d'Aubert Grenier. Pour ne pas compromettre sa propre existence en Angleterre, la General Cable doit, paraît-il, s'abstenir de toutes relations d'affaires avec ses compatriotes à Cossonay tant que ceux-ci n'offrent pas des garanties suffisantes. En effet, la demande d'Aubert Grenier a augmenté de manière tout à fait extraordinaire par rapport à la période avant la guerre. De grandes quantités de la marchandise demandée ne peuvent être utilisées par Aubert Grenier, qui n'ont pas les machines nécessaires. De telles machines ne se trouvent d'ailleurs nulle part en Suisse. La plus grande partie des articles désirés, qui sont contrebande de guerre, seraient destinés à l'Allemagne, une moindre quantité à la France.

Carlin renouvelle ses avertissements : « Il n'est pas difficile de prévoir, écrit-il à Hoffmann, les conséquences graves qu'un comportement aussi peu réaliste de maisons suisses doit avoir pour notre pays, pour notre commerce extérieur et notamment sur les conditions d'importation actuelles, qui sont déjà suffisamment difficiles. » [18]

Du consul général de Suisse à New York, le Département politique reçoit une dépêche encore plus nette : Aubert Grenier s'efforcent d'acheter de grandes quantités de différents articles : plomb, cuivre, étain, nickel, fer barbelé, aluminium. Junot, le consul général, qui s'efforce d'être utile aux maisons suisses qui s'adressent à lui, s'est employé en faveur d'Aubert Grenier. Mais, dès le début, il ne lui est pas apparu évident que la marchandise n'était pas destinée à un des belligérants, particulièrement à l'Allemagne. Il prie le Département politique de comprendre qu'il ne peut d'aucune manière contribuer à aider une maison suisse à livrer des marchandises interdites à un Etat en guerre, c'est-à-dire à favoriser n'importe quel acte qui pourrait léser les intérêts de la Suisse. Aussi demande-t-il

[17] Hoffmann à Lardy, 20.10.1914 *(ibid.)*.

[18] Carlin à Hoffmann, 20.10.1914 (AF 2001 (K) 7).

des instructions pour le cas où les services qu'il rend à Aubert Grenier devraient paraître inopportuns [19].

Les suspicions du Département politique sont confirmées par un télégramme intercepté de Berlin à Gênes qui demande si 40 tonnes de cuivre d'Aubert Grenier peuvent être expédiées directement à Berlin. Dans ces conditions, le Département politique écrit à Aubert Grenier qu'il préfère ne pas transmettre ses nouvelles demandes de sortie avant de connaître le résultat des premières. Il écrit aussi à New York que le consulat général a bien fait de s'en tenir en l'espèce sur une prudente réserve. Si Aubert Grenier revenaient à la charge à New York, il serait possible de leur répondre que, vu les difficultés d'expédition et la quasi-certitude de saisie en cours de route, il est inutile d'insister [20].

Carlin, déjà inquiet sur le sort du cuivre de Brown Boveri, estime que le cas d'Aubert Grenier arrive d'autant plus mal à propos qu'il se trouve en train d'aider un capitaine Emile Messner à acheter du cuivre destiné indirectement à l'armée suisse. En fait, Messner représente les usines métallurgiques Selve de Thoune, et c'est sur la foi d'une déclaration du Département militaire que Carlin lui a donné un document qui doit lui permettre de faciliter ses achats. Or, voici que Carlin s'entend dire dans les ministères intéressés que l'Allemagne essaie par tous les moyens possibles de se procurer du cuivre, que, vu les énormes différences de prix, la tentation est extrêmement forte de passer ce métal en contrebande en Allemagne, que Messner enfin est un agent allemand. Carlin est très surpris. Messner lui a fait la meilleure impression. Cependant, les fonctionnaires qui se méfient de lui se contentent de remarquer qu'ils possèdent des informations dignes de confiance. Dans ces conditions, Carlin estime devoir proposer à nouveau au Conseil fédéral que les envois privés soient adressés avec des connaissements au nom du Gouvernement suisse : On ne peut parer à la méfiance qui règne à Londres que par des envois au Conseil fédéral lui-même, qui aurait alors à prendre la responsabilité pour la répartition et pour que les interdictions d'exportation ne soient tournées d'aucune manière [21].

Pour tirer au clair le cas Messner, il se rend chez le chef du *Foreign Office*. Sir Edward Grey lui déclare que Selve, de Thoune, est une succursale de Selve, d'Altona, l'une des plus importantes fabriques de munition d'Allemagne. « En outre, ajoute-t-il, bien que l'exportation du cuivre soit interdite de Suisse, j'apprends de source digne de confiance que de

---

[19] Junot à Hoffmann, 2.10.1914 *(ibid.)*.

[20] Hoffmann à Aubert Grenier, 3.11.1914 ; Hoffmann à Junot, 8.12.1914 *(ibid.)*.

[21] Carlin à Hoffmann, 21.11.1914 (AF 2200 Londres 24 I C 20), 2.12.1914 (AF 2001 (K) 7).

grandes quantités de ce métal passent la frontière « par des chemins peu fréquentés ». Grey assure Carlin qu'il désire porter atteinte le moins possible aux intérêts des Etats neutres, qu'il demandera la libération du cuivre pour Selve si le Gouvernement suisse donne une garantie qu'aucune exportation de cuivre ne sera accordée et que toutes les mesures nécessaires seront prises pour mettre un terme à l'exportation illicite de cette marchandise.

Carlin rapporte cet entretien à Berne en concluant que toutes les difficultés auraient été évitées si l'envoi pour Messner, qui était, paraît-il, destiné à la Confédération, avait aussi été expédié à cette dernière. De fait, la Confédération va immédiatement se porter acquéreur de ce cuivre, qui sera ainsi libéré [22]. Carlin, cependant, trop confiant dans les chances de succès de son expédient, n'est guère clairvoyant. Il est évident, en effet, que Grey et ses subordonnés se saisissent de prétextes et savent fort bien où ils veulent en venir. Ils ont mis le Gouvernement italien au courant du cas Messner et lui ont suggéré de refuser d'autoriser l'exportation du cuivre ou de ne le laisser sortir qu'avec la plus grande précaution [23].

Le même scénario va-t-il se répéter, lorsque Carlin intervient pour obtenir la libération de 25 tonnes de cuivre destiné aux usines de Dornach ? La Confédération commence par garantir que ce cuivre est destiné à la fabrication de munition pour l'armée suisse. Mais le *Foreign Office* ne se déclare disposé à demander la libération du métal que si le Conseil fédéral s'engage à n'accorder ultérieurement à Dornach aucune autorisation d'exporter du cuivre et s'il garantit la promesse de l'usine de ne plus exporter dans les pays ennemis de la Grande-Bretagne. Selon une méthode qui a déjà réussi, le Département politique, pour éviter une fois encore d'avoir à entrer en matière sur la question, demande au Département militaire d'acheter la parcelle de cuivre. Mais il va s'exposer à une désillusion. Malgré l'achat par la Confédération, le Gouvernement britannique continue de demander une garantie générale et complète [24].

Berne a d'autres raisons de s'inquiéter. Aux Etats-Unis, les armateurs refusent de charger le cuivre laminé [25]. En France, il n'y a toujours rien

---

[22] Carlin à Hoffmann, 7.12.1914 ; Hoffmann à Carlin, 8.12.1914 ; Carlin à Hoffmann, 11.12.1914 (AF 2001 (K) 7) ; *cf.* AF 2200 Londres 24 XV 15.

[23] Grey à Rodd, 2.12.1914 (PRO FO 368 1134).

[24] Hoffmann à Carlin, 10.12.1914 (AF 2200 Londres 24 I C 20) ; Carlin à Hoffmann, 16.12.1914 ; Hoffmann à Schulthess, 22.12.1914 (AF 2001 (K) 7) ; Carlin à Hoffmann, 28.12.1914 (AF 2001 (K) 1) ; Carlin à Grey, 1.1.1915 ; *Foreign Office* (Craigie), notice, 5.1.1915 (PRO FO 382 403). Le *Tellus,* toutefois, qui a quitté New York avec un chargement de 95 tonnes de cuivre, également pour Dornach, peut poursuivre son cours sur Gênes sans entrave.

[25] Ritter à Hoffmann, 10.12.1914 (AF 2001 (K) 7).

à faire. Les refus de transit sont catégoriques. Hoffmann doit avertir Brown Boveri qu'il est inutile d'insister [26].

* * *

Tandis que Schulthess continue de s'opposer fermement à la pression de l'Angleterre, le Département politique se montre sensible aux périls qu'on lui signale. Par mesure de précaution, les bureaux de douane sont inspectés et reçoivent des instructions rigoureuses. L'ambassade d'Autriche-Hongrie à Rome ne tardera pas à constater avec regret qu'à la suite de la nouvelle sévérité des douanes suisses, il n'est plus question que les douaniers ferment les yeux sur le transit clandestin du lac de Constance [27].

A Cossonay, un dispositif est mis sur pied pour frapper un grand coup. La gare est placée sous surveillance. La correspondance télégraphique d'Aubert Grenier est censurée. Lorsque le directeur militaire des chemins de fer enregistre l'arrivée à Bâle de 10 tonnes de fils de cuivre expédiés par Aubert Grenier à A. Schubarth, représentant des établissements d'Olpe (Westphalie), le Département politique intervient et ordonne à l'administration militaire d'acheminer à nouveau la marchandise sur Cossonay. « A un moment où dix-huit entreprises cantonales ou municipales d'électricité cherchent vainement en Suisse du fil de cuivre pour leurs installations officielles, déclare-t-il, il nous paraît absolument nécessaire que ladite maison mette cette marchandise à la disposition de la clientèle suisse. » Il écrit dans ce sens à Aubert Grenier en leur donnant une liste des entreprises suisses ayant besoin de cuivre pour leur « faciliter la vente » [28] !

Cette intervention du Département politique doit être appréciée à sa juste valeur. Elle constitue une mesure réellement extraordinaire, sans doute la première du genre depuis le début de la guerre. Le fait de donner des instructions à l'administration ferroviaire, placée sous direction militaire, témoigne d'un esprit de décision. La nouveauté de l'initiative peut expliquer son succès dans les conditions prévalant alors, où les rapports entre l'autorité civile et l'armée n'ont pas encore été éclaircis. Quant aux commerçants visés, ils s'estiment évidemment lésés par la mesure et vont aussitôt protester de leur bon droit. Le Département politique a donc fait preuve d'une certaine audace en faisant un tel usage des pleins pouvoirs conférés au Conseil fédéral [29]. Il lui faut maintenant faire preuve de doigté avec les intéressés qui réclament.

---

[26] Hoffmann à Brown Boveri, 22.12.1914 *(ibid.)*.

[27] Douanes à Hoffmann, 23.12.1914 *(ibid.)* ; Macchio à Berchtold, 19.1.1915 (HHS F 36 182) ; *cf.* note 12, p. 39 ci-dessus.

[28] Hoffmann à l'EM des Transports, 18.12.1914 (AF 2001 (K) 7).

[29] Dunant, plus qu'Hoffmann, semble avoir pris cette initiative.

Schubarth se défend d'avoir voulu exporter en Allemagne la marchandise qui lui était expédiée de Cossonay. Bien que d'origine allemande, il fait remarquer qu'il est naturalisé suisse depuis 1888. Il ne représente pas seulement des maisons allemandes. Il fournit au Département politique une liste de clients suisses et il affirme que c'est à eux que le cuivre d'Aubert Grenier était destiné. Le Département ne peut qu'en prendre note, mais il ajoute ne pas comprendre pourquoi des marchandises devant aller de Cossonay à Chiasso ou à Bienne auraient dû passer par Bâle. Il recommande à Schubarth d'éviter absolument à l'avenir de tels périples et lui conseille impérativement d'engager les services d'un expéditeur de Lausanne ou de Berne [30]. Si, dans la forme, le Département politique prétend ne donner que de bons conseils, le fond est impérieux. Il vient en effet de prendre connaissance d'un télégramme intercepté de l'AEG de Metz plaçant à Cossonay une commande pour plusieurs tonnes de fil de cuivre [31]. Pour la tréfilerie de Cossonay, le coup est rude. La légation d'Angleterre a eu connaissance du déroutement et a exigé des assurances. Mais Aubert Grenier ont prétendu ignorer le nom des destinataires. Ces explications, même si elles sont plausibles, ne contribuent guère à blanchir les prévenus. Une intervention du Département politique, trop tardive, ne peut plus désarmer la méfiance britannique.

* * *

Parmi les entreprises suisses qui ont le plus de titres à se concilier les bonnes grâces de l'Angleterre figurent les Ateliers d'Oerlikon, importants fournisseurs des chemins de fer anglais. Pour obtenir le cuivre qui leur est nécessaire, ils choisissent d'adopter une attitude de franchise et de parvenir à un arrangement. Leur directeur à Londres propose aux douanes britanniques d'envisager la situation suivante. Oerlikon n'utilisera le cuivre importé d'Angleterre que pour la construction de machines destinées aux pays de l'Entente ou à des pays neutres. Dans certains cas, les livraisons pourraient même être réservées exclusivement à l'Angleterre et à ses colonies. Oerlikon se soumettrait à toutes les formalités jugées nécessaires par les autorités britanniques [32]. Tandis que le ministre de Suisse certifie que le Conseil fédéral a interdit l'exportation du cuivre brut et semi-ouvré, Dietrich Schindler, le directeur d'Oerlikon, vient en personne à Londres expliquer au *Foreign Office* que ses produits ne font l'objet que d'un commerce insignifiant avec l'Allemagne et l'Autriche et qu'il est prêt à ne rien

---

[30] Schubarth au Département politique, 22.12.1914 ; Département politique à Schubarth, 23.12.1914 ; Schubarth au Département politique, 30.12.1914 *(ibid.)*.

[31] AEG (Metz) à Aubert Grenier, 22.12.1914 *(ibid.)*.

[32] Oerlikon (Londres) au Custom House, 26.11.1914 (AF 2200 Londres 26 XV B Métal I).

livrer chez les Centraux, pendant la guerre, des matières premières importées d'Angleterre. Il plaide la cause de sa maison avec les arguments suivants : L'Allemagne fait tout son possible pour aider la Suisse. La France et l'Italie autorisent le transit. Que l'Angleterre fasse de même. Sinon, des milliers d'ouvriers seront jetés au chômage. Priver la Suisse de matières premières, c'est détruire les industries qui sont les concurrentes les plus acharnées des industries allemandes [33].

De telles ouvertures sont bien accueillies au *Foreign Office,* où Craigie n'a pas beaucoup d'espoir de voir les négociations avec la Suisse aboutir. « Même si nous arrivons à un accord sur le papier, note-t-il, je doute qu'on puisse faire confiance au Gouvernement suisse pour l'exécuter. » Craigie serait donc heureux de voir les exportateurs s'imposer eux-mêmes une contrainte, car il lui paraît évident que l'Allemagne exploitera politiquement la détresse qui résulterait pour la Suisse de l'arrêt de l'exportation du cuivre.

Le *Foreign Office* se demande toutefois si l'engagement de ne pas réexporter doit être pris par les importateurs ou par le Gouvernement fédéral. Une interdiction fédérale de portée générale se retournerait contre les Alliés en les privant, par exemple, d'aluminium suisse. Si ce sont, en revanche, les importateurs qui s'engagent à ne pas réexporter dans les Empires centraux, les exportations chez les Alliés restent possibles. Le système est plus souple, mais comment imaginer qu'il puisse être réellement efficace ? Une interdiction gouvernementale s'appliquant à tous n'offre-t-elle pas au total un avantage supérieur ? En attendant qu'une ligne d'action claire soit arrêtée, Grant Duff est prié de s'assurer que les autorisations de réexportation ne seront que très exceptionnelles, qu'elles ne porteront en tout cas pas sur les produits manufacturés de métal susceptibles d'être refondus. Il essaiera d'obtenir des garanties en premier lieu des entreprises plutôt que du gouvernement [34].

Il semble ainsi, vers la fin de décembre, que sur la base des assurances données, Oerlikon va pouvoir obtenir son cuivre. Les Douanes déclarent que les assurances du ministre de Suisse sont considérées comme suffisantes et que les demandes de permis d'Oerlikon seront examinées favorablement. Le 22 décembre, les intéressés apprennent que les licences leur sont accordées. Mais, consternation, lorsque le lendemain matin, le directeur du bureau de Londres d'Oerlikon se rend en visite protocolaire remercier le fonctionnaire qui lui a annoncé la veille la bonne nouvelle,

---

[33] D. Schindler à A. Law, 15.12.1914 (PRO FO 368 1133).

[34] Grey à Grant Duff, 20.12.1914 ; *Foreign Office,* notice, s.d. ; notice, 23.12.1914 *(ibid.).* De l'avis du ministre, d'ailleurs, aussi bien le Gouvernement fédéral que l'ambassadeur de France préfèrent que des arrangements soient conclus directement avec les entreprises privées. (Grant Duff à Grey, 27.12.1914 ; *ibid.).*

il doit faire face à une situation toute différente. Une nouvelle politique, plus rigoureuse, vient de l'emporter. Le cuivre doit être retenu, même s'il n'est pas clairement évident qu'il soit destiné à l'ennemi. Cette idée de l'Amirauté, qualifiée d'absurde et de dangereuse par l'historien officiel britannique, a réussi à s'imposer [35].

Le *Foreign Office* se refuse maintenant à toute livraison de cuivre. Des conditions draconiennes sont proposées que le représentant d'Oerlikon estime inacceptables. Il fait valoir que l'exigence de renoncer à livrer aux neutres mêmes signifierait que son entreprise s'écroulerait comme un château de cartes. Il expose que le cuivre ne représente que de 7 à 12 % du poids d'une machine électrique, que le prix de la matière première est bien inférieur à la valeur ajoutée et qu'en conséquence la présence du cuivre dans la machine est négligeable et ne doit pas entraîner l'interdiction d'exporter cette dernière. A la demande faite de livrer des listes de ses clients, il répond qu'une telle mesure, si elle peut intéresser un service de renseignements, ne peut avoir pour but d'aider l'Angleterre à restreindre ses exportations de cuivre. Dans un esprit de conciliation, il donne à entendre qu'Oerlikon admettra certainement que l'attaché commercial britannique contrôle l'arrivée du cuivre en Suisse et son utilisation. Mais au fond, il est choqué de voir l'Angleterre poser des conditions qu'Oerlikon ne peut guère accepter malgré son désir d'agir en toute bonne foi et il estime que ces nouvelles exigences constituent une intrusion intolérable dans les affaires d'une entreprise neutre [36].

Les conditions que le *Foreign Office* pose à Oerlikon sont les suivantes : 1. les matières premières importées ne doivent pas libérer pour l'exportation d'autres matières premières ; 2. aucun article manufacturé ne peut être exporté dans un pays ennemi de l'Angleterre ; 3. Oerlikon ne devra pas solliciter du Gouvernement suisse une autorisation exceptionnelle d'exporter [37]. L'Angleterre, on le voit, ne parle plus désormais d'empêcher une matière stratégique de parvenir chez ses ennemis, argument qu'elle tenait envers le Conseil fédéral ; elle entend, traitant directement avec les industries neutres, que celles-ci se comportent comme ses propres sujets à qui elle interdit le commerce avec l'« ennemi ».

* * *

Le manque croissant de cuivre en Suisse inquiète sérieusement les intéressés. Mais leurs sollicitations pressantes se heurtent à Londres à un

---

[35] BELL, p. 155.

[36] Oerlikon (Londres), mémoire, 23.12.1914 ; Oerlikon (Londres) à D. Schindler, 28.12.1914 ; Oerlikon (Londres), lettre non envoyée au capitaine C. J. Dormer (Amirauté), 29.12.1914 (AF 2200 Londres 26 XV B Métal I).

[37] *Foreign Office* à D. Schindler, 28.12.1914 (PRO FO 368 1133).

mur d'incompréhension. L'attitude de l'Angleterre est d'ailleurs confuse et ambiguë. En matière de guerre économique, une politique d'ensemble fait défaut. On se souvient que l'Angleterre voulait réquisitionner le cuivre destiné à la Suisse et retenu à Gibraltar. Le *Foreign Office* pense neutraliser ainsi le subterfuge du Gouvernement suisse qui, dans le cas de l'*Ascot*, a acquis du cuivre de Dornach, puis se déclare incapable de donner des garanties au nom des importateurs dont il a momentanément pris la place [38]. Mais le procureur général estime qu'en l'absence d'une disette de cuivre, l'Angleterre ne peut légitimement réquisitionner ce métal. « Ce serait une grave décision, note-t-on avec alarme au *Foreign Office ;* si nous devions l'accepter, notre arme la plus efficace contre la Suisse nous serait arrachée des mains. » [39] Le *Foreign Office* ne peut donc plus compter sur la saisie des cargaisons qui ne sont pas destinées avec évidence à l'ennemi. Tout ce qu'il pourra demander à l'Amirauté, c'est de retenir les envois suspects jusqu'à ce qu'il obtienne des garanties des destinataires. Mais cela même ne pourra se faire qu'avec prudence. Son expérience récente le réconforte toutefois : Une pression de ce genre ne lui a-t-elle pas permis de soutirer aux autres neutres des arrangements relativement satisfaisants ? Aussi ne désespère-t-il pas de voir la Suisse s'aligner [40].

* * *

Les Etats-Unis ont protesté une nouvelle fois, le 28 décembre, contre les entraves apportées par l'Angleterre au commerce neutre. Mais à Londres, on est frappé par le ton somme toute amical de cette dernière note et l'on estime que le Gouvernement américain a composé ce document pour satisfaire son opinion intérieure. Le Gouvernement anglais justifie la pression qu'il exerce sur la Suisse par le fait que le Conseil fédéral n'a pas voulu adopter le système admis par d'autres neutres européens, puisqu'il se réserve d'accorder des autorisations exceptionnelles d'exportation et qu'il réclame la liberté de laisser sortir les métaux de contrebande sous forme de produits fabriqués [41].

En Suisse, on suit avec attention la discussion entre l'Angleterre et les Etats-Unis, car on sait que ces derniers ont seuls le poids nécessaire pour faire fléchir le Gouvernement anglais. Mais on ne se fait pas d'illusions. La *Neue Zürcher Zeitung* estime douteux que la note américaine provoque une réaction favorable de la Grande-Bretagne. « Ce n'est plus

---

[38] Paravicini à Grey, 11.1.1915 ; *Foreign Office,* notice, 12.1.1915 (PRO FO 368 403) ; *cf.* dossier *Ascot* (AF 2200 Londres 24 I C 20).

[39] *Foreign Office* (Craigie), notice, 11.1.1915 (PRO FO 382 411).

[40] *Foreign Office* (Crowe), notice, 13.1.1915 *(ibid.).*

[41] Grey à W. H. Page, 31.12.1914 (Bell, pp. 133-140).

un secret, remarque-t-elle, que les fabricants allemands de munition en sont réduits à tenir avec leurs stocks de cuivre et que l'Angleterre fera tout pour les empêcher d'importer le métal indispensable. » [42]

Tandis que le journal zurichois prépare ses lecteurs au pire, Hoffmann demande à Paul Ritter, ministre de Suisse à Washington, d'intervenir. Ritter remercie le Gouvernement américain pour sa défense du droit des neutres et attire son attention sur les difficultés que rencontrent les exportateurs américains désireux de vendre leurs marchandises en Suisse. Le Gouvernement américain suggère des démarches à Londres et promet l'appui de son ambassadeur dans cette ville [43]. L'intervention de Ritter est cependant trop tardive. L'Angleterre a déjà répondu le 7 janvier à la note américaine. Elle cède sur des points secondaires, mais maintient son point de vue fondamental. Elle montre que, d'après les statistiques américaines, les exportations de cuivre pour l'Italie ont doublé, tandis qu'elles ont quintuplé pour la Scandinavie et la Suisse. Malgré l'attitude présumée loyale des gouvernements neutres, la note anglaise insiste sur le danger croissant que représente pour les Alliés la possibilité que leurs ennemis se ravitaillent par l'intermédiaire des neutres limitrophes. Aussi l'Angleterre est-elle résolue à maintenir l'exercice de tous les droits par lesquels elle prétend assurer sa défense nationale [44].

L'ambassadeur des Etats-Unis à Londres, Walter H. Page, intervient tout de même, sur ordre de son gouvernement, pour demander au Gouvernement anglais de libérer notamment le cuivre vendu par l'American Metal à Brown Boveri, mais sans succès. Le *Foreign Office* estime que, dans un cas de ce genre, la discussion diplomatique doit être décourageée. L'Amirauté, qui n'est pas sans ressources, se met directement en rapport avec la société américaine pour régler l'affaire sur une base commerciale et enlever à Page tout prétexte à intervention [45].

* * *

L'entreprise Brown Boveri n'a pas bonne réputation à Londres. Un fonctionnaire français, Auguste Rey, a excité les hautes sphères navales

---

[42] *NZZ* (17 et 18), 6.1.1915.

[43] Hoffmann à Ritter, 7.1.1915 (AF 2001 (K) 7) ; Ritter à Bryan, 8.1.1915 *(Foreign Relations of the United States,* 1915, *Supplement,* p. 303) ; Ritter à Hoffmann, 11.1.1915 (AF 2001 (K) 7).

[44] Carlin à Hoffmann, 6 et 11.1.1915 (AF 2200 Londres 26 I C 4) ; Bell, pp. 141-142.

[45] Carlin à Hoffmann, 16.1.1915 (AF 2200 Londres 26 XVII A 5) ; W. H. Page à Grey, 18.1.1915 ; *Foreign Office,* notice, 28.1.1915 (PRO FO 382 402). Sur les accords de janvier 1915 entre l'Angleterre et les producteurs de cuivre américain, *cf.* Ch. A. van Manen : *De Nederlandsche Overzee Trustmaatschappij, 1914-1918,* La Haye 1935, VII, Doc. 117.

alliées en prétendant que Brown Boveri fournissaient des torpilles à la marine allemande. L'Amirauté fait dès lors pression sur le *Foreign Office* pour qu'il redouble de sévérité et restreigne au minimum les expéditions de cuivre pour l'entreprise de Baden et pour la Suisse en général [46].

Qu'y a-t-il de vrai dans l'allégation que Brown Boveri travaillent pour la marine allemande ? La *Neue Zürcher Zeitung* publie un démenti vigoureux du Département du commerce : « Que Brown Boveri & Cie à Baden (Argovie) travaillent nuit et jour à la construction de torpilles et de turbines pour la marine allemande est tout simplement une invention ! L'usine n'a pas même de commandes allemandes pour de tels articles ! » [47] Le Département du commerce n'entre pas davantage dans les détails, mais son chef, qui a été directeur de l'entreprise de Baden, ne peut ignorer que Brown Boveri sont intéressés à la construction de turbines marines par l'intermédiaire des participations qu'ils détiennent en dehors de la Suisse [48]. On n'a donc pas tort de lier le nom de Brown Boveri aux fournitures de la marine allemande. Mais, ignorance ou malveillance, on n'aurait pas dû oublier à Paris que l'allié russe et surtout la marine française elle-même sont également équipés de turbines Parsons alias Brown Boveri [49].

Le ministre Grant Duff a noté dans la *Frankfurter Zeitung* une annonce de Brown Boveri (Mannheim) et en a conclu que Brown Boveri étaient en réalité une maison allemande. Il a en outre mandé à Londres qu'il voyait avec la plus grande méfiance toute expédition de cuivre pour la Suisse [50]. Quelques jours plus tard, il signale que Brown Boveri travaillent à une installation électrique qui permettra à l'Allemagne de fabriquer l'acide nitrique nécessaire à la production des explosifs. Il suggère que le cuivre destiné à l'usine de Baden soit retenu jusqu'à ce que Brown Boveri,

---

[46] Amirauté, notice, 17.12.1914 ; Amirauté au *Foreign Office,* 28.12.1914 (PRO FO 382 1134) ; Amirauté à Merton, 4.1.1915 (PRO FO 382 402).

[47] *NZZ* (1633), 9.12.1914, communiqué du Département du commerce.

[48] Par sa filiale de Mannheim, dont elle détient la totalité du capital, la société Brown Boveri contrôle la Turbinia, *Deutsche Parsons Marine A. G.,* à Berlin, et les *Hohwaldswerke,* à Kiel, importants fournisseurs de la marine allemande et de la marine russe. En 1911, 380 bateaux sont équipés de turbines de la Turbinia, représentant une force de 6 millions de CV. En 1914, les turbines marines livrées fournissent une force de 12 millions de CV. (Brown Boveri - 75 ans ; Brown Boveri, rapports de gestion, 1903, 1908, 1910 ; M. Zollinger : *Der Aufbau des Brown Boveri - Konzerns, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik,* 1923, pp. 18 ss, 23-24 ; W. Boveri (jr) : *Ein Weg im Wandel der Zeit,* I, München 1963, p. 174.)

[49] En France, les turbines sont produites par l'intermédiaire de la Compagnie Electro-Mécanique, dont l'entreprise de Baden a pris le contrôle en 1899.

[50] Grant Duff à Grey, 5.1.1915 (PRO FO 382 402).

qui étudient sa proposition, lui aient remis une garantie écrite que l'entreprise n'exportera pas cet équipement en Allemagne [51].

A Londres, Botenheimer, le représentant de Brown Boveri, poursuit ses démarches pour obtenir la libération du cuivre retenu à Gibraltar et l'autorisation de nouveaux envois. A l'Amirauté, Leverton Harris est résolument hostile [52]. Il demande des garanties strictes et exige la présence dans les usines de Baden d'un représentant nommé par Grant Duff. Botenheimer croit qu'il lui sera possible d'obtenir l'accord de Brown Boveri de n'exporter ni cuivre ni machines en Allemagne et d'admettre un agent anglais. Mais Baden se refusant à donner son accord à un tel arrangement, l'agent de Brown Boveri se borne à réclamer que l'on relâche ses 1100 tonnes de cuivre. Leverton Harris remarque que cette quantité est supérieure à la moyenne annuelle de l'importation suisse [53].

Sur les 1100 tonnes réclamées par Brown Boveri, les 300 tonnes du *San Giovanni* sont relâchées par le procureur général de Gibraltar. L'Amirauté se résigne. Mais cette clémence apparente encourage Brown Boveri, qui reviennent à la charge. Le ministre de Suisse intervient aussi constamment. A l'Amirauté, Leverton Harris est persuadé que les contrats des 800 tonnes restantes sont des faux. Il manifeste son intention de s'y cramponner avec acharnement. L'Amirauté télégraphie à Gibraltar de ne pas les relâcher. Le *Foreign Office* partage cette manière de voir [54].

Brown Boveri donnent cependant la garantie écrite demandée par la légation d'Angleterre à Berne : Pendant la durée de la guerre, la maison de Baden n'exportera pas en Allemagne d'équipement électrique pour la production d'acide nitrique ou de générateurs électriques. En échange, elle demande le libre passage du cuivre et des matières premières. Brown Boveri ajoutent confidentiellement que leur décision va entraîner un man-

---

[51] Grant Duff à Grey, 14.1.1915 *(ibid.)*.

[52] « I never liked the people », avoue-t-il à Hurst du *Foreign Office*, 16.1.1915 *(ibid.)*.

[53] Par ailleurs, les calculs du *Foreign Office* ne concèdent aux fabriques suisses qu'un maximum de 50 tonnes par mois *(Foreign Office,* notice, 11.1.1915 ; *ibid.)*. On peut se demander sur quoi reposent ces calculs fantaisistes, du moment que l'*Annuaire statistique de la Suisse* indique clairement une moyenne annuelle d'importation de 12 500 tonnes pour les années 1911-1913 ! La raison en est vraisemblablement dans le fait que les bureaux britanniques ne travaillent pas sur la base des statistiques d'importation suisses, mais sur celles des pays exportateurs. Or, en temps de paix, les commerçants suisses achètent beaucoup de marchandises d'outre-mer à ordre. Maintenant qu'elles doivent être consignées à une adresse en Suisse, les exportations pour la Suisse enregistrent un accroissement statistique considérable dans les statistiques de ses fournisseurs. (Mémoire d'un ami suisse de M. Baer, de Nestlé, transmis par un M. P. à Runciman le 14.2.1915 ; PRO FO 382 403).

[54] « We hold on to it like grim death ! » (Amirauté (Leverton Harris) au *Foreign Office* (Hurst), 16.1.1915 ; *Foreign Office,* notice, 15.1.1915 ; PRO FO 382 402.)

que à gagner. Aussi espèrent-ils qu'il leur sera possible de se rattraper sur le marché anglais. La soumission de l'entreprise ne parvient toutefois pas à calmer la férocité qui sévit contre elle. Le *Foreign Office* estime qu'il faudra obtenir dans l'avenir une bien meilleure garantie de Brown Boveri, analogue à celle qui a été proposée à Oerlikon. Quant au cuivre retenu à Gibraltar, le *Foreign Office* se promet de faire de son mieux pour faire condamner les cargaisons [55]. A Berne, le ministre d'Angleterre convoque le directeur de Brown Boveri. L'entretien semble se dérouler fort bien. Brown Boveri étendent leur garantie de non-réexportation aux autres pays ennemis de la Grande-Bretagne. Apparemment satisfaite, la légation d'Angleterre demande maintenant à Londres que l'on se montre compréhensif envers la maison de Baden pour ne pas ternir sa bonne réputation. Mais le *Foreign Office* continue d'estimer que la garantie donnée est insuffisante. Il s'apprête à créer des difficultés au juriste que Brown Boveri ont envoyé à Gibraltar s'occuper du cuivre retenu et dont il estime la présence en cet endroit « inopportune » [56].

* * *

Quant à la tréfilerie Aubert Grenier, on se souvient que le Département politique a arrêté à la fin de décembre un chargement de cuivre qui avait tout l'air d'avoir quitté Cossonay pour l'Allemagne. Or Grant Duff s'est empressé de rapporter l'incident à Londres. Déjà, les fournisseurs anglais d'Aubert Grenier, dûment travaillés par le *Home Office,* s'indignent et demandent des explications. Menacés de voir leurs contrats suspendus, Aubert Grenier sont aux abois. Ils déclarent qu'il s'agissait de vieux métal qu'ils envoyaient fondre en Allemagne et qui aurait dû leur être réexpédié à Cossonay. Mais le *Home Office* n'est pas convaincu et veut une preuve [57]. Pour s'en procurer une, Aubert Grenier se tournent vers le Département politique. Ils déclarent textuellement que depuis le 1er août 1914, ils n'ont pas livré de métal en Allemagne ou en Autriche, ni exporté de fil de cuivre destiné directement ou indirectement à ces pays. Une telle déclaration n'exclut évidemment pas les livraisons à un intermédiaire, ni les exportations d'articles travaillés autres que le fil. Quoi qu'il en soit, Aubert Grenier prient le Département politique de faire rectifier à Londres une information « entièrement erronée » [58].

---

[55] Grant Duff à Grey, 18.1.1915 ; *Foreign Office,* notice, s.d. *(ibid.).*

[56] Grant Duff à Grey, 20.1.1915 ; *Foreign Office,* notices, s.d., 6.2.1915 *(ibid.).*

[57] General Cable à Carlin, 12.1.1915 (AF 2200 Londres 26 XVII A 7).

[58] Schubarth (Bâle) au Département politique, 30.12.1914 ; Département politique à Schubarth, 5.1.1915 ; Aubert Grenier au Département politique, 18.1.1915 (AF 2001 (K) 7).

Le Département politique, qui a pris des mesures de prudence rigoureuses pour déjouer une éventuelle combinaison trop ingénieuse, doit maintenant se défendre contre les empiètements de l'Angleterre. Il s'étonne que la légation d'Angleterre ait pu s'immiscer dans une affaire purement interne à la Suisse et exiger des garanties d'Aubert Grenier. Il rédige une formule aux termes bien pesés dont la tréfilerie de Cossonay pourra faire usage pour se disculper : « Les autorités suisses n'ont eu connaissance d'aucune expédition de cuivre de votre entreprise adressée ou délivrée à une maison allemande et, par conséquence, aucun envoi de ce genre n'a été arrêté ! » [59] Inutile de dire que ces astuces verbales ne satisferont pas le Gouvernement britannique.

Les rigueurs que s'attirent les maisons suspectes se répercutent sur les maisons présumées innocentes. Le cas d'Oerlikon est typique. Au fond, le directeur d'Oerlikon, Schindler, a fait bonne impression à Londres. Et lorsqu'il demande franchement s'il lui sera possible d'utiliser du cuivre en quantité très limitée pour la fabrication de machines électriques, dont quelques-unes seulement doivent être exportées chez les Centraux, le chef du Département de contrebande a tendance à se montrer compréhensif. Craigie essaie de faire prévaloir l'idée qu'il conviendrait de « travailler » avec Oerlikon jusqu'à ce qu'il y ait un motif fondé de soupçon. L'attaché commercial Skipworth devrait avoir compétence pour décider que les machines peuvent être exportées. Craigie conclut en ces termes une notice pour ses collègues : « Nous ne devons pas pousser trop loin la théorie de l'interdiction d'exporter les articles manufacturés. » [60] Si la politique suivie par l'Angleterre au début de 1915 est donc marquée en pratique par une sévérité extrême, les fonctionnaires qui l'appliquent ne le font pas sans quelque hésitation. Leurs scrupules vont bientôt se manifester dans diverses atténuations apportées par la diplomatie britannique à la formulation de ses propositions.

* * *

La question du cuivre retenu à Gibraltar est évoquée le 20 janvier par le ministre de Suisse dans un entretien qu'il a demandé au chef du *Foreign Office*. Sans discuter, Grey décide, comme marque de bienveillance, que les 25 tonnes de l'*Ascot* destinées au Gouvernement suisse seront libérées. C'est une concession qui ne lui coûte guère, puisque le Gouvernement britannique n'a pas le moyen juridique de réquisitionner le cuivre

---

[59] Département politique à Aubert Grenier, 22.1.1915 *(ibid.)*.

[60] Grant Duff à Grey, 7.1.1915 ; *Foreign Office* (Craigie), notice, 12.1.1915 (PRO FO 382 1425).

et que le *Foreign Office* s'est déjà fait à l'idée de le laisser aller par courtoisie [61]. Quant au reste, Grey propose l'arrangement suivant : La Suisse pourra recevoir les quantités qui lui sont nécessaires. Les envois seront adressés au Conseil fédéral, comme Carlin l'a suggéré. La garantie à donner sera la suivante : Ne pourront être réexportés ni le métal, ni ses produits, dans les cas où la valeur du travail ne sera pas supérieure à celle du métal. En outre, les machines pouvant servir à l'industrie des munitions ne devront pas être exportées dans les pays ennemis de la Grande-Bretagne [62]. Grey communique à la légation de Berne la teneur de sa proposition. « Le manque de matières premières en Suisse me préoccupe réellement, écrit-il à Grant Duff. Si nous obtenons une garantie pour le cuivre, nous libérerons le cuivre retenu à Gibraltar ou en vendrons en le prenant sur nos propres stocks. » [63]

A Berne, Hoffmann met le Conseil fédéral au courant des propositions de Grey pour régler la question du cuivre et lui recommande de les accepter. L'interdiction de réexporter le cuivre ne pose pas de problème. Quant à la limitation de l'exportation des produits, Hoffmann estime que Grey a proposé une formule pratique aux conséquences supportables. En effet, elle ne lèsera pas l'industrie des machines électriques. C'est là, pour le Conseil fédéral, l'argument décisif. Une des plus importantes entreprises de cette branche a établi à l'intention du Département politique que la valeur du cuivre contenu dans une machine est bien inférieure à la valeur totale de la machine. En revanche, l'interdiction d'exporter frappera les fabricants de fil, de tôle, de tuyaux, de robinets, qui travaillent le cuivre. Mais Hoffmann estime que cette restriction doit être acceptée, qu'elle ne joue pas un rôle décisif en comparaison avec les intérêts énormes qui réclament une prompte livraison de cuivre. Le manque de ce métal exige des mesures énergiques des autorités, déclare-t-il au Conseil fédéral. Plusieurs entreprises de l'industrie des machines sont dans un grand embarras. Certaines devront fermer dans les quinze jours si elles n'obtiennent pas de cuivre avant. L'industrie horlogère dépend du laiton de quelques entreprises, qui ne peuvent plus livrer. Les centrales électriques doivent restreindre ou suspendre leurs travaux d'installation. Une solution aussi rapide que possible s'impose donc. Il n'est pas possible, poursuit le chef du Département politique, d'attendre que l'ensemble de la question de l'importation des articles de contrebande soit réglé par un échange de notes avec l'Angleterre et la France.

---

[61] Paravicini à Hoffmann, 11.1.1915 (AF 2200 Londres 24 I C 20).

[62] Carlin à Hoffmann, 20.1.1915 (AF 2001 (K) 22).

[63] Grey à Grant Duff, 20.1.1915 (PRO FO 382 405), 23.1.1915, soumis au Cabinet (PRO Cab 37 123).

Se ralliant à ces arguments, le Conseil fédéral autorise Hoffmann à accepter en principe la proposition britannique. Ce dernier essaiera de faire admettre une réserve autorisant, sous contrôle, le trafic de perfectionnement, cuivre contre laiton, cuivre contre bronze, etc. Hoffmann rassure encore le Conseil fédéral quant à la portée de la stipulation prévoyant que le cuivre sera adressé au Conseil fédéral. « Il ne s'agit là, remarque-t-il, que d'une formalité par laquelle la Confédération prend l'engagement d'appliquer ses interdictions d'exportation. Cela ne signifie pas que la Confédération va se transformer en marchand de cuivre en gros. » [64]

Carlin donne au *Foreign Office* la garantie demandée, c'est-à-dire que ne seront réexportés ni le cuivre importé, « ni ses produits où la matière première représenterait la valeur prépondérante ou qui consisteraient dans des machines qui pourraient servir aux ennemis de la Grande-Bretagne et à la confection de munitions ou d'armes de guerre ». Carlin tient toutefois à préciser qu'en acceptant ces conditions, le Conseil fédéral réserve formellement son point de vue qu'en droit, les prescriptions dont il s'agit ne sont pas justifiées et ne sauraient créer un précédent pour d'autres envois de cuivre. En outre, il déclare que le Conseil fédéral doit se réserver la faculté d'accorder des permis d'exportation temporaire pour faire subir au métal certaines transformations. Il souligne que ce trafic, qui sera sévèrement contrôlé, ne saurait être préjudiciable aux intérêts britanniques [65].

Crowe croit qu'un accord sera possible sur cette base, particulièrement si le Conseil fédéral n'accorde pas de trop nombreux permis, que le trafic de perfectionnement ne porte que sur des quantités peu importantes et qu'il soit fixé un délai pour le retour du métal en Suisse. Crowe souhaite encore que le Gouvernement suisse suive l'exemple des Pays-Bas, du Danemark et de la Suède et communique spontanément au Gouvernement britannique les autorisations d'exportation accordées. Hoffmann autorise Carlin à répondre affirmativement à toutes ces demandes, mais il hésite beaucoup à s'engager à accepter la dernière condition. Carlin imagine une formule particulièrement cauteleuse : Le Conseil fédéral, malgré certaines hésitations de principe, serait disposé à envisager cette éventualité à condition qu'il ne soit pas porté par là atteinte à l'autonomie de la Suisse, que ce procédé ne puisse être invoqué comme précédent dans un accord définitif et s'applique uniquement au cuivre qui est l'objet des négociations en cours [66].

---

[64] Conseil fédéral, 22.1.1915 (AF CF).

[65] Carlin à Grey, 25.1.1915 (PRO FO 382 405).

[66] Carlin à Hoffmann, 25.1.1915 ; Hoffmann à Carlin, 26.1.1915 (AF 2200 Londres 26 XVII A 5) ; Carlin à Grey, 27.1.1915 (PRO FO 382 405).

Le Gouvernement suisse estime nécessaire de sauvegarder l'avenir en faisant preuve de la plus grande prudence et d'une extrême réticence dans ses engagements. Mais ce qui compte pour le *Foreign Office,* c'est de pouvoir convaincre l'Amirauté qu'il est parvenu à un arrangement satisfaisant avec la Suisse. Il n'ignore pas qu'il va se heurter à une résistance acharnée de gens, dont il estime qu'ils n'ont guère l'esprit de nuance. En fait, la garantie arrachée au Gouvernement suisse ne constitue qu'un volet des conditions qui vont permettre au cuivre de gagner la Suisse. A elle seule, elle n'aurait sans doute pas suffi à désarmer l'opposition des partisans de la ligne dure. Parallèlement à la garantie du Gouvernement fédéral, les importateurs de cuivre devront verser à la légation d'Angleterre à Berne une caution et admettre qu'un agent britannique ait accès à leurs livres et puisse inspecter leurs usines [67].

L'embargo sur le cuivre se relâche-t-il déjà ? Le 29 janvier, le *Foreign Office* annonce à Carlin qu'Aubert Grenier, malgré les très sérieux soupçons qui pèsent sur leurs agissements, pourront recevoir 530 tonnes de cuivre sans entrave à la condition expresse que ni le métal ni ses produits ne seront réexportés et que cette quantité sera déduite des besoins normaux de la Suisse. La garantie proposée est différente de celle prévue dans l'arrangement discuté avec Grey. Sans doute s'agit-il de laisser passer une marchandise immédiatement disponible pour satisfaire en Suisse aux besoins les plus urgents [68].

Aubert Grenier sont apparemment rentrés en grâce. Mais ils doivent en payer le prix. Pour pouvoir garder leurs relations avec leurs fournisseurs, ils s'engagent envers la légation d'Angleterre à ne pas livrer de cuivre aux ennemis de la Grande-Bretagne jusqu'à la fin des hostilités et à soumettre cet engagement à un contrôle, dont ils assumeront les frais [69]. Déjà avant l'incident de Bâle, Aubert Grenier avaient tenté de se concilier les bonnes grâces de l'Angleterre en lui fournissant des informations sur les approvisionnements de l'Allemagne. Ils avaient offert de se soumettre pendant la durée de la guerre à toutes les mesures de contrôle que le *Board of Trade* jugerait utiles : « Une maison privée, écrivait leur avocat, peut se soumettre à un contrôle qui serait incompatible avec la dignité du Gouvernement suisse. » [70]

Le Département politique ne veut pas faire d'objections aux faveurs témoignées à Aubert Grenier. Toutefois, il a ses propres vœux à présenter à Londres qui lui tiennent davantage à cœur. Il a procédé à une enquête, selon laquelle les besoins prévisibles de la Suisse en cuivre dépasseront

---

[67] *Foreign Office* à l'Amirauté, 23.1.1915 (PRO FO 382 402).

[68] Grey à Carlin, 29.1.1915 (AF 2001 (K) 7).

[69] Aubert Grenier au Département politique, 10.2.1915 *(ibid.).*

[70] J. A. Vallotton (Lausanne), mémoire, 7.12.1914 (PRO FO 368 1133).

3000 tonnes. Hoffmann est d'avis que les entreprises pourront s'approvisionner par l'intermédiaire d'un syndicat d'importation lorsqu'un tel « trust » aura été constitué. En attendant, il prie Carlin de soumettre au Gouvernement britannique une liste représentant les besoins immédiats de la Suisse. Cette liste se présente comme suit :

500 tonnes pour les fabriques de munition de Thoune et d'Altdorf,
850 tonnes pour le syndicat des centrales électriques,
300 tonnes pour les usines de Dornach, Cortaillod et Reconvilier, fournisseurs de l'industrie horlogère,
35 tonnes pour la Fabrique de locomotives de Winterthour, fournisseur des Chemins de fer fédéraux,

soit un total de

1685 tonnes à adresser au Commissariat des guerres de l'armée et destinées à couvrir avant tout les besoins de l'armée suisse, de services publics ou d'industries non suspectes. Si, à cette liste, l'Angleterre veut ajouter 530 tonnes pour Aubert Grenier, fort bien ! Mais Hoffmann ne veut pas que cela compromette le reste. De même, il admettra bientôt que Carlin s'efforce d'obtenir encore, si cela est possible, les 280 tonnes d'Oerlikon [71].

* * *

Déjà, l'opinion suisse apprend avec satisfaction que 100 tonnes de cuivre d'Aubert Grenier, arrivées à Gênes, sont en voie d'acheminement sur la Suisse [72]. C'est se réjouir un peu vite, car le *Foreign Office* s'est avancé sans obtenir l'assentiment de l'Amirauté. Le capitaine Webb, directeur de la Division du commerce de l'Amirauté, est opposé à l'arrangement que le *Foreign Office* a en vue. Il ne voit pas pourquoi l'Angleterre devrait fournir du cuivre à la Suisse alors que celle-ci est en train de s'en procurer aux Etats-Unis. Il estime que la dernière demande de Carlin est tout en faveur de l'Allemagne, que les 800 tonnes adressées à Brown Boveri constituent l'objet d'une vente plus ou moins fictive et qu'il n'y a pas de doute que le cuivre était destiné à l'Allemagne. Sir Francis Hopwood, président du Comité de restriction des approvisionnements de l'ennemi, partage le point de vue de Webb et l'encourage à le défendre à la prochaine réunion du comité [73]. La réunion, le 9 février, donne lieu à une discussion acerbe et prolongée. Le représentant du *Foreign Office*

---

[71] Hoffmann à Carlin, 1.2.1915 (AF 2200 Londres 26 XVII A 5) ; 20.2.1915 (AF 2001 (K) 7).

[72] *NZZ* (149), 8.2.1915.

[73] Leverton Harris, mémoire soumis à une réunion interministérielle, 26.2.1915 (PRO Cab 37 124).

demande la relâche du cuivre en invoquant l'arrangement auquel il est parvenu avec Carlin. Mais l'Amirauté ne veut rien en entendre : Relâcher le cuivre, ce serait permettre à Brown Broveri et à Aubert Grenier, qui sont « très suspects », de s'en procurer ; ce serait mettre la Suisse à même d'exporter du cuivre en Allemagne, qui servirait à la fabrication de munition [74]. Les positions sont irréconciliables. On se sépare sans prendre de décision [75].

Cependant, l'Amirauté semble s'être arrogé dans ce domaine comme dans d'autres un pouvoir dictatorial. Elle avait déjà averti le *Foreign Office* qu'il ne devait faire aucune promesse à Brown Boveri tant qu'il n'aurait pas obtenu la garantie la plus rigoureuse de l'entreprise de Baden [76]. Ne supportant plus la présence à Gibraltar de l'avocat de Brown Boveri, l'Amirauté a demandé qu'il lui soit notifié de quitter la colonie immédiatement [77]. Elle prétend que l'American Metal a offert le cuivre de Brown Boveri au Gouvernement britannique et que celui-ci a accepté de l'acheter [78].

Le 26 février, le *Foreign Office* a un nouvel affrontement avec l'Amirauté. Dans un long mémoire, F. Leverton Harris, conseiller commercial de l'Amirauté, a étudié, dans la perspective de son département, le problème des approvisionnements en cuivre de la Suisse. Après avoir rappelé le principe que l'Angleterre ne peut courir le risque de laisser l'Allemagne se ravitailler, le mémoire affirme que, pour les pays neutres frontaliers de l'Allemagne, il est devenu plus profitable de se livrer à la contrebande du cuivre que de le travailler. D'autre part, les diplomates neutres auraient parfois garanti à la légère que le cuivre importé ne serait pas réexporté de leur pays. En fait, tout ce que Leverton Harris peut reprocher à Carlin, c'est d'avoir présenté des demandes en faveur d'entreprises « notoirement suspectes ». Les assurances d'honnêteté données en leur faveur seraient contredites par des « informations indiscutables ».

Le réquisitoire de l'Amirauté énumère d'abord, vu leur importance, les motifs de suspecter Brown Boveri :

1. Cette entreprise, affirme-t-on bien légèrement, est « une filiale de celle de Mannheim ».
2. Il y a de « graves soupçons » que 800 tonnes de cuivre retenues à Gibraltar étaient destinées à l'origine à l'Allemagne.

---

[74] *Foreign Office* à l'Amirauté, 10.2.1915 ; *Foreign Office,* notice (PRO FO 382 405).

[75] Carlin à Hoffmann, 12.2.1915 (AF 2200 Londres 26 XVII A 5).

[76] Amirauté au *Foreign Office,* 31.1.1915 (PRO FO 382 402).

[77] Amirauté au *Colonial Office,* 5.2.1915 *(ibid.).*

[78] Grey à Carlin, 5.2.1915 (AF 2200 Londres 26 I C 6).

3. Brown Boveri (Londres) ont écrit que l'entreprise de Baden pouvait faire du commerce avec n'importe quel pays.

4. La *Frankfurter Zeitung* du 24 janvier a publié une annonce de Brown Boveri (Baden) offrant des tours d'occasion « à des prix raisonnables ».

Les informations « indiscutables » de l'Amirauté sur Brown Boveri consistent, on le voit, en une affirmation de fait contraire à la réalité, que le contrôle le plus élémentaire n'aurait pas permis de maintenir, en une accusation vague et sans fondement, enfin, en deux prétextes sans grande consistance.

Les motifs de la « mauvaise réputation » d'Aubert Grenier peuvent donner davantage à réfléchir :

1. Dans une lettre du 8 décembre à leur agent à Londres, interceptée par la censure, Aubert Grenier demandent d'utiliser dans les télégrammes le mot « acier » au lieu de « cuivre », « Nice » au lieu de « Gênes », « francs » au lieu de « livres ».

2. Les services de renseignement communiquent le 18 janvier qu'Aubert Grenier sont en train de négocier avec un agent du Gouvernement allemand en vue d'expédier de grandes quantités de cuivre, etc., en Allemagne.

3. Le 24 décembre, Grant Duff a télégraphié que le Gouvernement suisse a arrêté un chargement de cuivre qu'Aubert Grenier avaient expédié en Allemagne via Bâle.

4. Aubert Grenier, qui ont importé récemment des quantités considérables de cuivre, refusent de donner une garantie qu'ils n'en vendront pas les produits en Allemagne.

Leverton Harris en vient à examiner le cas des fabriques fédérales de munition de Thoune et d'Altdorf. Il croit qu'il s'agit de l'usine Selve de Thoune, en quoi il se trompe évidemment. Il a été induit en erreur par le fait que c'est le directeur de Selve, Messner, qui est venu procéder à des achats de cuivre à Londres « pour le compte du Gouvernement suisse ». S'il existe effectivement des relations étroites entre Selve et la fabrique fédérale de Thoune, ce sont celles de fournisseur à client. Mais ce qui frappe surtout l'Amirauté, c'est que Selve est une filiale de Selve d'Altona, l'une des plus grandes fabriques de munition d'Allemagne. Or, une information du service de renseignement britannique dénonce la mise sur pied à Berne d'une importante combinaison pour l'introduction en Allemagne via Gênes de quantités énormes de cuivre, avec la connivence et l'assistance officielles du Gouvernement suisse. Le capitaine Messner aurait été

envoyé par le président Hoffmann négocier le 5 novembre avec des agents allemands dans un hôtel de la ville fédérale [79].

Quant à Oerlikon, dernière entreprise à laquelle l'Amirauté a quelque chose à reprocher, outre le fait que son directeur a refusé de laisser inspecter ses comptes et a avoué ne pas vouloir perdre ses clients en Allemagne, ce sont ses relations étroites avec l'Aluminium de Neuhausen qui semblent faire problème.

Que dire des arguments que Leverton Harris expose au nom de l'Amirauté ? L'aveuglement passionné, le manque d'esprit critique, qui les caractérisent, irritent les fonctionnaires du *Foreign Office*. Ce qu'il faut toutefois concéder aux services du capitaine Webb, c'est que l'Amirauté a peut-être raison, sinon dans les détails, du moins dans son impression générale, d'être inquiète et agacée par les récriminations helvétiques. Leverton Harris note, en effet, que, depuis le 18 novembre, le seul cas de Brown Boveri mis à part, elle n'a pas fait retenir d'envois de cuivre destinés à la Suisse. Elle sait que des quantités considérables, plus de 800 tonnes de cuivre et 2000 rouleaux de câble ont pu passer depuis le début de décembre, que d'autres envois doivent se faire par ailleurs, notamment par Le Havre et Bordeaux, que plusieurs centaines de tonnes sont en outre en train de voguer ou d'être embarquées pour la Suisse. Il semble que tous les intéressés suisses se soient donné rendez-vous à Londres pour s'y procurer du cuivre. Le ministre de Suisse et le Gouvernement fédéral ne cessent de réclamer. La presse suisse allemande se déchaîne. On comprend dès lors la réaction de l'Amirauté qui estime que, dans ces conditions, la Suisse a mauvaise grâce de prétendre qu'elle ne peut pas se procurer de cuivre et qu'elle n'a pas de raison de se lamenter [80].

Bien que Leverton Harris ait tendance à exagérer, on ne peut lui donner entièrement tort sur ce point. Tandis que les intéressés suisses mettent tout en œuvre pour se procurer le métal convoité, le Gouvernement fédéral, qui entretient, par l'intermédiaire de Schulthess, des relations étroites avec Brown Boveri, semble avoir quelque peu perdu le sens des proportions et s'être laissé entraîner à considérer comme une affaire d'Etat les conséquences fâcheuses dont l'entreprise de Baden a à pâtir en raison de sa nature germano-suisse. Il semble en tout cas que l'intérêt peut-être excessif que la diplomatie suisse porte aux malheurs de Brown Boveri provoque une réaction inverse à celle que l'on espérait déclencher. Ce

---

[79] Aucune information supplémentaire n'étant donnée sur ces négociations ni sur la source bernoise « digne de confiance » du service d'espionnage britannique, sinon qu'elle paraît être à demeure dans l'hôtel incriminé, les machinations attribuées au capitaine Messner semblent devoir être condamnées à demeurer ténébreuses.

[80] Leverton Harris, mémoire soumis à une réunion interministérielle, 26.2.1915 (PRO Cab 37 124 ; *cf.* PRO Cab 42 2).

n'est pas sans réticences que Carlin s'est engagé à fond, sur instruction de Berne, pour défendre cette cause. Aussi est-ce avec une certaine amertume qu'il lit la correspondance de Brown Boveri, qui est parvenue à la connaissance du Gouvernement britannique et dans laquelle le bureau de Londres de la société, tout en déclarant que les commandes pour l'Allemagne sont effectuées par l'usine de Mannheim, ajoute imprudemment : « Il n'y a aucune raison qui oblige notre maison à ne pas commercer avec n'importe quel pays, belligérant ou non. » Ce franc-parler d'une maison dont les origines et le caractère suisses sont controversés ne paraît guère habile à Carlin, qui voit ainsi anéanti d'un coup tout l'effet de ses efforts précautionneux. « Dans ces circonstances, écrit-il à Hoffmann, il est compréhensible qu'il n'y ait guère d'inclination ici à déférer aux vœux de MM. Brown Boveri [81].

De fait, tous les départements du Gouvernement anglais sont maintenant opposés à Brown Boveri. Le *Board of Trade* considère qu'il s'agit d'une entreprise de caractère purement allemand. Pour Craigie, au *Foreign Office,* peu importe que le siège social de l'entreprise soit à Baden ou à Mannheim. Ce qui importe, c'est que l'entreprise est internationale et non pas suisse. Est-ce pour obtenir gain de cause sur les autres aspects de la question du cuivre ? Toujours est-il que le *Foreign Office* admet maintenant que Brown Boveri soient abandonnés au sort que l'Amirauté leur réserve : Brown Boveri ne recevront pas de cuivre. Tandis que Brown Boveri croient avoir fourni des preuves tout à fait concluantes de leur innocence à la Cour des prises de Gibraltar, le *Foreign Office* et l'Amirauté estiment que la société n'a aucun titre au cuivre retenu puisqu'elle n'a pas encore effectué le paiement de la marchandise, que, de toute façon, il vaudra mieux éviter toute controverse avec le ministre de Suisse et ne répondre à ses interventions à ce sujet que lorsque le cuivre sera en sûreté sur le chemin de l'Angleterre [82] !

En admettant que Brown Boveri soient traités en bouc émissaire, le *Foreign Office* parvient enfin à obtenir d'importantes concessions sur l'ensemble de la question du cuivre qui, à ses yeux, conditionnera la recherche d'un arrangement plus général avec la Suisse. L'Amirauté, même si elle ne renonce pas à ses objections, doit admettre qu'elle n'a toujours aucune preuve concrète de contrebande par la Suisse. Elle doit se laisser persuader que ses « témoignages indirects » ne convaincraient pas un juge britannique. En outre, il lui a été signalé que le *War Office* donne

---

[81] Carlin à Hoffmann, 20.2.1915 ; Brown Boveri (Londres) à H. R. Merton, 28.1.1915 (AF 2001 (K) 1).

[82] *Board of Trade* au *Foreign Office,* 26.2.1915 ; *Foreign Office,* notice, 26.2. 1915 ; *Foreign Office* (Craigie), notice, 2.3.1915 ; Amirauté au *Foreign Office,* 5.3. 1915 ; Carlin à Grey, 8.3.1915 (PRO FO 382 402).

des commandes en Suisse pour l'armée anglaise. Ce nouvel élément contribue peut-être à renforcer la position des partisans d'un arrangement avec la Suisse [83].

En attendant une solution d'ensemble, la question des livraisons de cuivre pourra être résolue comme suit : Les besoins immédiats non suspects, notifiés par le Gouvernement suisse, seront satisfaits. Mais l'examen des autres demandes sera suspendu jusqu'à ce qu'un arrangement général soit conclu. Le Gouvernement britannique pourra ainsi autoriser l'exportation de 1385 tonnes de cuivre, ce qui correspond à la quantité indiquée par Carlin comme représentant les besoins urgents de la Suisse, à une exception près [84]. Le *Foreign Office* notifie à Carlin qu'en plus des 1385 tonnes dont il concède l'exportation, 530 tonnes viennent d'être importées en Suisse par Aubert Grenier. Elles ne sont donc pas déduites du contingent comme il était prévu à l'origine. Il n'ignore pas que des tractations entre la Suisse et l'Italie ont permis de faire entrer en Suisse 410 tonnes supplémentaires au cours des dernières semaines. Il souligne l'importance du total ainsi obtenu en comparaison avec la consommation totale de la Suisse en temps de paix et espère que la Confédération considérera que ses besoins immédiats sont maintenant satisfaits. Quant aux autres demandes, notamment celles d'Oerlikon, elles devront attendre la conclusion d'un arrangement général satisfaisant [85].

---

[83] Amirauté (Leverton Harris), notice, 3.3.1915, secret (PRO Cab 37 125).

[84] Le poste demandé pour Dornach, qui a reçu du cuivre d'une autre source, est supprimé. *(Foreign Office,* notice, 26.2.1915 ; PRO FO 382 405.) En outre, la Confédération renonce le 15.3.1915 aux 35 tonnes demandées pour la Fabrique de locomotives de Winterthour, qui se les est procurées autrement, ce qui ramène le contingent à 1350 tonnes. (Hoffmann à Carlin, 15.3.1915 ; AF 2200 Londres 26 XVII A 5.)

[85] *Foreign Office* (Crowe), notice, 1.3.1915 (PRO FO 382 405) ; Grey à Carlin, 2.3.1915 ; Carlin à Hoffmann, 2.3.1915 (AF 2200 Londres 26 XVII A 15).

CHAPITRE IV

L'attitude des milieux d'affaires

Le 4 janvier 1915, la *Neue Zürcher Zeitung* publie un article, communiqué à la rédaction par un correspondant occasionnel éminent du monde des affaires [1]. Cet article polémique, qui ne restera pas sans écho, utilise l'argument statistique démontrant que la Suisse a importé en 1914 moins qu'en période normale. Il évoque les problèmes qui se sont posés à propos des céréales, du pétrole, du coton, du cuivre, et en attribue la responsabilité à l'Angleterre. « Il est temps, dit-il, que le peuple suisse réalise que la politique anglaise lèse très gravement la position de la Suisse comme Etat indépendant et neutre. Les Etats-Unis tolèrent que leur commerce soit interrompu. L'Italie supporte la dictature de l'ambassadeur d'Angleterre. La Hollande, la Scandinavie cèdent. Peut-être que la Suisse pourra aussi accepter ce que d'autres supportent. Mais le peuple suisse n'a pas l'habitude de se laisser tenir en laisse. » La conclusion montre à mots couverts où l'on veut en venir : alerter l'opinion, éperonner les responsables de la diplomatie suisse en les mettant en garde :

> « Nous voulons pouvoir dire clairement, avec la franchise qui caractérise notre démocratie, à quel moment la sauvegarde de notre honneur national exige de mettre le holà à des prétentions incompatibles avec notre neutralité et notre indépendance. Nous ne voulons pas non plus nous laisser surprendre par une situation soudaine irréversible, mais nous voulons avoir notre mot à dire dans les négociations dès le début. » [2]

Grant Duff réagit immédiatement. Il est convaincu qu'une campagne allemande est en train de se déployer. Quelques jours auparavant, la *NZZ* n'avait-elle pas déjà écrit noir sur blanc que la politique d'affamement des adversaires pourrait avoir pour conséquence d'entraîner les neutres dans

---

[1] *NZZ (11),* 4.1.1915 : « Wohin steuern wir ? », communiqué « von hervorragender kommerzieller Seite ». L'auteur de l'article n'a pu être identifié dans les archives de la *NZZ.*

[2] « .. wir wollen mitsprechen und mithandeln von Anfang an. »

la guerre, que l'ancienne histoire suisse en offrait de nombreux précédents ? [3]

A Londres, Sir Edward Grey, quelque peu alarmé, engage à la prudence : « Il ne faut pas affamer la Suisse. » [4] Mais déjà, avant même que le *Foreign Office* n'ait eu le temps de faire transmettre un communiqué rassurant à la presse suisse, le consulat général de Grande-Bretagne à Zurich a pris les devants et envoyé une réplique vigoureuse à la *NZZ* [5]. L'auteur n'y va pas par quatre chemins. « Puisqu'on nous engage à parler franchement, dit-il, certains faits ne doivent plus être passés sous silence. Les soupçons des Alliés ne sont pas sans motifs. Malgré toutes sortes d'interdictions d'exportation, les villes suisses fourmillent d'acheteurs allemands. Plus la différence des prix croît entre la Suisse et l'Allemagne, plus le commerce douteux est encouragé. Les « déchets de métaux » sortent de Suisse par wagons entiers. On découvre journellement des procédés détournés et de nouvelles ruses pour favoriser la contrebande, qui est facilitée par le fait que la Suisse allemande est envahie d'éléments allemands. » [6] Des filatures « suisses », en mains allemandes, ou ayant des tissages en Allemagne, font des heures supplémentaires. Alors qu'en temps normal, l'Allemagne exporte en Suisse deux fois plus que la Suisse en Allemagne, maintenant, la Suisse exporte davantage. Le cours du mark baisse.

» Tout cela est bien connu de l'opinion suisse allemande informée, poursuit le texte. Mais au lieu de protester, comme en Hollande et en Scandinavie, contre cet abus de la neutralité par des spéculateurs sans conscience, nous voyons l'opinion de la Suisse allemande le tolérer tranquillement. Certains organes de presse parlent de l'Angleterre et de la France comme si la Suisse, et non l'Allemagne et l'Autriche, se trouvait en guerre avec ces Etats. Nous ne voyons pas que les industriels de bonne foi, importateurs de produits d'outre-mer, se distancent clairement des trafiquants interlopes.

---

[3] Grant Duff à Grey, 5.1.1915 (PRO FO 382 405) ; *NZZ* (1), 1.1.1915.

[4] Grey, notice ; Grey à Grant Duff, 9.1.1915 (PRO FO 382 405). Grey a peut-être été influencé par le rapport des délégués britanniques à une conférence interalliée convoquée à Paris en décembre. Ceux-ci estiment que la France traite durement la Suisse en retenant le blé auquel elle a droit. (Rapport des délégués britanniques, Amiral Slade et Hurst, à la réunion interalliée de Paris, 19-23.12.1914 ; PRO FO 368 1133).

[5] *NZZ* (18), 6.1.1915 : *Die schweizerische Rohstoffversorgung und England.*

[6] Cette observation est confirmée par le consul général d'Autriche à Zurich, qui rapporte à Gagern : « Im Hotel Baur au Lac finden sich manche deutsche Kaufleute ein. Diese verhandeln mit schweizerischen Handelsleuten, oft Verwandten, welche die schweizerische Staatsangehörigkeit erworben haben. Diese fahren ruhig nach England und zurück. » (von Maurig à Gagern, 22.1.1915 ; HHS Pol. XXVII 53.)

» L'Angleterre ne peut pas s'immiscer dans la vie économique nationale suisse. Les commerçants suisses de bonne foi doivent, comme cela s'est fait en Hollande, faire preuve d'initiative et s'associer en organisations d'importateurs offrant des garanties suffisantes. L'Angleterre ne peut pas faire le travail pour les Suisses et mettre de l'ordre dans leur propre maison. De même que les envois de céréales pour la Confédération passent sans entrave sur les bateaux anglais et les chemins de fer français, parce que l'Angleterre et la France ont des garanties sérieuses qu'aucune partie ne parvient, sous une forme ou sous une autre, en Allemagne, de même pourrait-il en être de tous les autres articles si les utilisateurs de bonne foi s'associaient et offraient collectivement des garanties étendues. »

Après avoir donné ces conseils, le consulat britannique estime utile de rappeler quelle est l'importance de l'Angleterre et de son empire pour les exportations suisses. « Puisqu'il faut parler ouvertement, une campagne hostile à l'Angleterre, une animosité contre la seule grande Puissance libre-échangiste, conclut-il, serait un suicide économique pour la Suisse. Ces menaces ne doivent pas être prises au sérieux, car toute mesure économique que la Suisse prendrait contre l'Angleterre n'atteindrait pas l'Angleterre, mais la Suisse. »

Ces paroles vont contribuer à placer la discussion internationale au niveau qui promet d'être le plus adéquat, celui du langage commercial. La rédaction de la *NZZ,* dans une note déférente, admet que certains organes de la presse helvétique ne savent pas trouver le ton juste, dans un sens ou dans l'autre, mais elle estime que ces journaux ne sont pas typiques de l'opinion suisse. Quant à la question essentielle de savoir si le commerce de contrebande est important ou s'il est au pouvoir des Suisses de l'empêcher, elle s'en remet prudemment à l'opinion des intéressés eux-mêmes. Corrigeant l'écart qu'elle s'était permis, elle ouvre sereinement ses colonnes aux divers avis.

Le correspondant occasionnel du 4 janvier fait remarquer que l'invite qui concluait son article ne s'adressait pas au consulat britannique. Celui-ci a prononcé un réquisitoire sans apporter de preuves. Même si la réalité correspondait au tableau qu'il a peint, il n'y aurait là rien de contraire à la neutralité. Il n'estime pas possible de parler d'« abus de la neutralité » — un concept d'ailleurs très problématique — étant donné les affaires qui se concluent avec la France. Ces affaires, le correspondant anonyme éminent les approuve, car il veut fonder son point de vue sur une « neutralité effective », c'est-à-dire un traitement égal des deux parties. Il note encore que la réplique britannique n'a pas répondu à son reproche, selon lequel l'Angleterre lèse les droits de la Suisse en tant qu'Etat neutre. Il remarque enfin qu'il n'en a pas tiré de conclusions précises : il appartient à chaque individu de tirer les siennes, selon son tempérament et son sen-

timent patriotique, peut-être aussi selon les intérêts de son porte-monnaie [7].

Fortuné d'avoir reçu son coton d'Egypte, un correspondant juge excessifs les propos de la *NZZ*. Selon lui, les Suisses n'ont aucun motif de protester si un belligérant veut affamer son ennemi. La seule chose qui compte pour la Suisse, c'est de pouvoir importer. Or qu'en est-il ? On crie à la ruine, à la famine, à un arrêt fatal de l'industrie, alors qu'il n'y a lieu de parler que de retards, de quelques augmentations de prix, d'engorgements passagers [8].

Pourtant, l'irritation et le mécontentement s'expriment plus nettement. L'Italie reçoit sa part des reproches adressés à l'Angleterre. La censure des télégrammes commerciaux n'apparaît pas *fair play* [9]. Un commerçant déclare : « Nous voulons avoir le droit de vivre. Nous ne voulons pas être dépendants d'un seul Etat ou d'un seul groupe d'Etats alliés. S'il est vrai que l'Allemagne achète davantage de coton travaillé qu'en temps normal, la France fait de même. La baisse du mark est bien due aux importations, mais il est naïf de croire que l'Allemagne importe surtout de Suisse. De plus, l'Angleterre a reconnu que le coton n'est pas contrebande. Donc, les filés et le tissu ne le sont pas non plus. Il ne faut pas nous demander d'être plus royalistes que le roi. » [10]

Un industriel ne croit guère que la Hollande soit plus patiente et plus exemplaire que la Suisse. Il estime qu'on ne peut faire front avec assez de vigueur contre les imputations du consulat. Si la vente de quelques articles textiles inoffensifs en Allemagne et en Autriche doit être taxée de contrebande interdite, qu'en est-il des commandes de têtes de grenades et de détonateurs de shrapnel dont les ateliers de filetage et de mécanique de précision sont inondés par des agents français et anglais : jeu d'enfant innocent [11] ?

A Berne, cependant, on paraît vouloir contrôler le cours du débat et balancer les incursions partiales des polémistes d'occasion. Est-ce au Département politique qu'est due la prochaine communication anonyme ? Le journal, en tout cas, lui rend les honneurs typographiques. Elle trahit le juriste aux vues supérieures et se distingue par ses litotes de chancellerie. La Suisse, y est-il dit, n'a pas à se constituer en organe exécutoire de la volonté britannique. Les réglementations arbitraires et unilatérales des Alliés sur le trafic maritime n'ont pas de validité en Suisse. Le consu-

[7] *NZZ* (23), 7.1.1915.
[8] *NZZ* (18), 6.1.1915.
[9] *NZZ* (20), 6.1.1915.
[10] *NZZ* (23), 7.1.1915.
[11] *NZZ* (24), 8.1.1915.

lat de Grande-Bretagne oublie que la Suisse est neutre, liée par des traités de commerce avec tous les belligérants et ne peut rompre ses relations commerciales avec aucun d'entre eux. La Suisse possède une liberté de commercer, une liberté d'action, dont elle ne peut se laisser priver par aucun des belligérants. Elle obéit aussi aux exigences de la loyauté et de la bonne foi. Elle peut répudier tous les reproches de comportement déloyal selon lesquels elle laisserait la porte grande ouverte à la contrebande [12].

Une information copieuse, de source officielle manifeste, parvient maintenant aux rédactions. De toute évidence, elle veut faire prévaloir la modération. Elle souligne que des solutions satisfaisantes ont été trouvées pour l'importation des céréales, du coton, du pétrole et de l'essence [13]. « Sans justifier la méfiance contre le commerce privé, on peut la comprendre », écrivent de leur côté les *Basler Nachrichten*. « D'ailleurs », ajoute ce quotidien proche de l'industrie chimique, « les rapports entre la légation d'Angleterre et l'industrie suisse ont été jusqu'ici, à notre connaissance, plutôt bienveillants. » [14]

Si un débat abondant s'est instauré dans la *NZZ*, c'est sans doute parce qu'une conversation suivie et confiante n'a pu s'engager discrètement entre responsables de la politique internationale. Le commerce et l'industrie de la Suisse allemande se sont soulagés, au signal donné, de leurs préoccupations contenues. Exutoire spontané plutôt que savante manœuvre orchestrée, la manifestation d'opinions à laquelle la *NZZ* a ouvert ses colonnes ne vise pas à obtenir tel ou tel avantage concret. Mais elle constitue une étape des négociations anglo-suisses. Elle n'apporte guère de renseignements nouveaux sur les données du problème, si ce n'est que le secteur privé, tout autant que le Gouvernement fédéral, risque de devoir être considéré, dans des négociations ultérieures, comme un partenaire non négligeable. La valeur de la discussion publique ainsi engagée est d'autant plus grande que les correspondants de la *NZZ*, bien qu'ils aient presque toujours gardé l'anonymat, comptent, ainsi que l'assure la rédaction, au nombre des représentants les plus en vue du monde du commerce et de l'industrie [15].

L'un d'entre eux n'est autre que Dietrich Schindler, le directeur des Ateliers d'Oerlikon, de retour de Londres où il a essayé, sans succès,

---

[12] *NZZ* (25), 8.1.1915. Le journal donne de larges extraits d'une interview d'Hoffmann au *Petit Parisien* exposant nettement le point de vue officiel suisse. *(NZZ* (26), 8.1.1915.)

[13] *NZZ* (27), 8.1.1915 : « Unsere Situation » ; *Journal de Genève,* 10 et 12.1.1915 : « Difficultés économiques ».

[14] *Basler Nachrichten* (13), 8.1.1915.

[15] *NZZ* (46), 13.1.1915.

d'obtenir la libération du cuivre destiné à son entreprise. Il intervient dans le débat avec une volonté nette d'apaisement. Il commence par minimiser la portée des interventions britanniques. Il rappelle qu'avec le développement des ententes et des trusts, le fabricant suisse de machines a appris à tenir compte de la volonté de ceux qui détiennent le pouvoir. Même en temps de paix, il doit, pour obtenir la livraison de certaines marchandises, se laisser imposer par ses fournisseurs et ses clients des conditions très lourdes de conséquences. Il n'y a donc pas de quoi s'étonner si les circonstances du temps de guerre comportent d'accepter certaines conditions particulières. Le fabricant, par ailleurs, n'est pas un contrebandier. Son but est de faire travailler ses usines. C'est ainsi qu'il pourra être amené à renoncer à certains de ses débouchés pour satisfaire aux conditions de l'Etat fournisseur de la matière première qui lui est nécessaire.

Dans les négociations qui sont en cours avec l'Angleterre, Schindler estime qu'il s'agit pour la Suisse de conserver un de ses meilleurs clients et un fournisseur chez qui elle trouve presque tout ce qui est nécessaire à ses usines. Faisant allusion à l'Allemagne, il juge impensable qu'un Etat use de représailles envers la Suisse, parce qu'elle refuserait de lui livrer des articles de contrebande qu'elle importerait d'un pays avec lequel il est en guerre. En conclusion, le directeur d'Oerlikon conseille la soumission : « Il faut considérer les circonstances actuelles comme quelque chose que l'on ne peut pas changer et essayer de s'y conformer. Il ne faut, en aucun cas, brusquer l'étranger en se prévalant bruyamment de notre bon droit. Ne coupons pas les ponts ! » [16]

Cette prise de position engagée ne reste pas sans contradicteurs. Un lecteur craint que de tels conseils de patience ne reflètent la situation confortable de celui qui les donne et n'endorment le public en lui cachant la gravité réelle de la situation [17]. Un autre correspondant entreprend de réfuter de manière plus profonde le point de vue exposé par Schindler. Ce correspondant estime que le contrôle maritime exercé par l'Angleterre n'est pas défendable en droit et qu'aucune des importations suisses ne provient exclusivement de l'Empire britannique. Si la Grande-Bretagne peut, par des accords de droit privé, contrôler la destination des articles originaires de son territoire, elle ne peut légitimement arrêter le coton ou le cuivre que la Suisse achète aux Etats-Unis. En le faisant, elle porte atteinte à la liberté de commerce des neutres, dont elle s'est elle-même réclamée pendant la guerre franco-allemande de 1870. Dans ces conditions, si les autorités ou même les milieux industriels suisses devaient renoncer à ce

[16] *NZZ* (48), 14.1.1915 : « Nur nicht abbrechten ! » D. Schindler s'identifie comme l'auteur de l'article dans une lettre à Carlin, 19.1.1915 (AF 2200 Londres 26 XV B Métal II).

[17] *NZZ* (55), 16.1.1915 : « Zur Rohstoffmisere ».

droit à la liberté de commerce, la position de la Suisse et des neutres en général serait sérieusement compromise dans les guerres à venir.

Alors que Schindler se refusait à croire à la possibilité de représailles de la part de l'Allemagne, son contradicteur rappelle que le fer et le charbon sont aussi indispensables à l'industrie suisse que le coton, le caoutchouc ou le cuivre et il doute que l'Allemagne en autorise la livraison si les industriels suisses la boycottent. « Or, conclut-il, s'exposer à des représailles signifierait une catastrophe économique. » [18]

Reprenant le titre même de l'article de Schindler, « Ne coupons pas les ponts ! », un correspondant allemand des *Neue Zürcher Nachrichten,* organe favorable à l'Allemagne, élève une voix menaçante : « Tout politicien suisse clairvoyant sait que l'Allemagne répondrait par une contremesure à un acte peu amical. Et de fait, personne n'a encore présenté au Conseil fédéral la demande aveugle et vaine qu'il édicte une interdiction officielle d'exportation allant dans le sens des prétentions anglaises. On croit qu'il sera plus facile de se concilier la bienveillance de la Grande-Bretagne par le biais de l'initiative privée. Mais qu'on ne s'y trompe pas ! Le procédé ne change rien à la chose. Si, par une cartellisation privée, les exportateurs suisses devaient parvenir à interrompre les exportations en Allemagne de certains produits désignés par l'Angleterre, l'Allemagne n'hésiterait certainement pas à prendre des mesures de défense appropriées. Je ne sais, poursuit le correspondant anonyme, qui a inspiré l'article intitulé « Ne coupons pas les ponts ! ». Il s'agit apparemment de personnes qui dépendent de l'Angleterre, et pas de l'Allemagne, et recherchent leur avantage au détriment des autres. Mais ce n'est pas le cas de tout le monde ! Ce particularisme doit paraître douteux à ceux qui doivent veiller aux intérêts de l'ensemble de l'industrie suisse. Qu'on se garde de rompre avec l'Angleterre ! Fort bien ! Mais qu'on se garde aussi de rompre avec l'Allemagne ! »

Dans un bref commentaire, la rédaction approuve l'attitude correcte du Conseil fédéral. Les interdictions d'exportation suisses ne doivent être déterminées que par les besoins du pays et en tenant compte de la liste des articles de contrebande telle qu'elle est définie par le droit international général et non telle que l'Angleterre la définit unilatéralement [19].

Le point de vue allemand est habilement exposé. Il est évident que le Conseil fédéral, auquel l'argumentation s'adresse, a à déterminer concrètement dans quelle mesure les intérêts particuliers doivent s'effacer devant les intérêts généraux. Mais il s'agit là d'une problématique idéale. En réa-

---

[18] *NZZ* (56), 16.1.1915 : « Kann die Schweiz sich eine Aufsicht über ihren Aussenhandel gefallen lassen ? »

[19] *Neue Zürcher Nachrichten,* 20.1.1915 : « Nur nicht abbrechen ! »

lité, contraint de choisir, le Conseil fédéral ne peut que favoriser certains intérêts particuliers au détriment d'autres intérêts particuliers.

Carlin, à qui Schindler a envoyé son article, lui répond qu'il n'est pas question de « rompre », bien que les négociations dont il est chargé ne soient pas faciles. Il poursuit en critiquant l'industrie suisse : « Nos industriels n'ont pas su voir la situation telle qu'elle était. Au lieu de tenir compte de la réalité des faits, ils ont cru que, parce que nous étions neutres, notre commerce et notre industrie allaient pouvoir continuer à travailler comme en temps de paix. S'ils avaient été plus réalistes, ils auraient pu, en coopérant entre eux dès le début, éviter plus d'un ennui. Espérons, conclut Carlin, qu'il n'est pas encore trop tard. » [20]

La *NZZ* a ouvert ses colonnes à une discussion générale sur les obstacles que l'Angleterre met aux importations suisses d'outre-mer et sur les moyens d'y remédier. Dès les premiers moments du débat, l'intervention du consulat général britannique, en citant en exemple la solution retenue par les importateurs d'un autre pays neutre d'Europe, des Pays-Bas, a soulevé une question fondamentale : « Qui, de l'Etat ou du secteur privé, sera le plus apte à fournir des garanties satisfaisantes aux Alliés ? »

* * *

En quoi consiste cette solution hollandaise ? L'Angleterre avait d'abord voulu recevoir une garantie formelle écrite du Gouvernement néerlandais que les denrées alimentaires importées dans le royaume ne seraient pas réexpédiées en Allemagne [21]. Mais le gouvernement de La Haye, lié par la Convention du Rhin, ne s'estimait pas apte à prendre un tel engagement. Au sein du cabinet britannique, Grey ne parvenait pas à mettre d'accord ses collègues Churchill, premier lord de l'Amirauté, et Runciman, président du *Board of Trade*. La flotte anglaise retenait les denrées alimentaires pour la Hollande, dont Runciman avait promis le libre passage. Pour faciliter un arrangement avec un neutre traditionnellement ami, Grey prit le parti de la marine marchande contre la marine militaire. Il donna l'ordre de relâcher les cargaisons retenues. Le Gouvernement néerlandais persistait toutefois à ne pas vouloir entrer dans les vues de l'Angleterre. Tout ce que la neutralité, selon lui, l'autorisait à faire était d'édicter des interdictions d'exportation pour les articles nécessaires à l'approvisionnement du pays. Dans cet ordre d'idées, il n'avait accepté de se porter consignataire que des envois les plus indispensables : denrées alimentaires de première nécessité, cuivre et pétrole.

---

[20] Carlin à Schindler, 23.1.1915, personnel (AF 2200 Londres 26 XV B Métal II).

[21] Grey à R. de Marees van Swinderen, 7.9.1914 (PRO Cab 37 121) ; *cf.* M. C. Siney : *The Allied Blockade of Germany, 1914-1916,* Ann Arbor 1957, pp. 34 ss.

Tandis que le Gouvernement néerlandais se refusait ainsi à conclure un accord économique de portée générale avec l'Angleterre, plusieurs représentants éminents du monde des affaires de Rotterdam et d'Amsterdam avaient constitué dès la mi-septembre, sur une base privée, une Commission du commerce hollandais. Celle-ci, après s'être mise en rapport avec les compagnies de navigation, était à même de donner aux autorités britanniques des garanties sur la bonne foi des importateurs dont elle estimait pouvoir se faire l'avocat.

La diplomatie anglaise estima qu'il convenait de tenir compte des réalités existant aux Pays-Bas. Aussi Grey, d'accord avec Runciman, demanda à Sir Francis Oppenheimer, représentant bien noté de la diplomatie économique britannique [22], de travailler à un arrangement efficace qui n'impliquât pas directement le Gouvernement néerlandais [23]. En prenant cette décision, Grey entendait faire preuve de plus d'intelligence politique que les jusqu'au-boutistes. Oppenheimer rapporte les exhortations que le chef du *Foreign Office* lui adressa à la veille de sa mission : « N'oubliez jamais que nous faisons l'histoire. Ne vous laissez pas tenter par des avantages temporaires. Rappelez-vous toujours que ce qui peut paraître avantageux dans les circonstances de la guerre actuelle pourrait à l'avenir nous être reproché. » [24]

Le 23 octobre, Oppenheimer s'adressait aux hommes d'affaires de la Commission du commerce hollandais. Affirmant vouloir rester sourd aux polémiques et aux menaces politiques, il présentait sa mission comme une entreprise « purement économique » et proposait la constitution d'un comité privé garantissant la consommation nationale des marchandises importées dont il deviendrait le consignataire. Un mois plus tard, à la fin novembre, le plan se réalisait avec la fondation du *Nederlandsche Overzee Trustmaatschappij* (NOT), pour lequel Allizé, le ministre de France, obtenait l'approbation de son gouvernement [25].

La combinaison du NOT, à laquelle le Gouvernement hollandais ne donnait apparemment qu'une caution morale, consistait à faire triompher

---

[22] Consul général de Grande-Bretagne à Francfort, Oppenheimer était parvenu, malgré ses origines juives, à obtenir en 1912 du *Foreign Office,* grâce à l'intervention de Lloyd George, la nomination d'attaché commercial à Berlin pour l'Allemagne, les Pays-Bas, le Danemark, la Norvège et la Suède. (Sir Francis OPPENHEIMER : *Stranger Winthin,* London 1960, p. 192.)

[23] Grey à Johnstone, 22.8 et 15.9.1914 ; *Foreign Office,* mémoire soumis au Cabinet, 25.10.1914 (PRO Cab 37 121).

[24] OPPENHEIMER, p. 243. L'entretien a eu lieu le 8.10.1914.

[25] OPPENHEIMER, pp. 244-245, estime que la fondation du NOT est, sur le plan économique, un des événements saillants de la guerre, mais qu'il n'a encore donné lieu à aucune publication de valeur historique. Il qualifie de « pseudo-histoire du NOT » l'ouvrage officiel de Mme Ch. A. van MANEN, publié en 1935.

le principe de la confiance. Il est difficile de trancher la question de savoir si un *gentlemen's agreement* peut être efficace en temps de guerre. Dans l'immédiat, en tout cas, la combinaison permettait à l'Angleterre de donner aux Etats-Unis une preuve de modération. Et la pratique devait bientôt faire réfléchir les doctrinaires partisans des solutions fortes [26]. Ce n'est pas sans hésitation toutefois que le *Foreign Office* s'est résigné à conclure un arrangement avec un groupe d'hommes d'affaires. Sans doute y a-t-il été amené par la tournure prise par ses négociations avec d'autres neutres, notamment avec le Danemark, où seul un arrangement avec des représentants du secteur privé semblait offrir quelque chance de succès [27]. Est-ce à dire que cette solution peut être également appliquée à la Suisse ?

* * *

L'institution du NOT n'est pas passée inaperçue à Berne. Carlin, qui est également accrédité à La Haye, n'a pas manqué d'en faire mention. Bien plus, il a émis l'idée qu'une institution analogue pourrait contribuer à résoudre les graves problèmes d'importation qui se posent à la Suisse.

Au début de 1915, Carlin est venu à Berne pour consultation. Ce déplacement est justifié par le fait que l'état des relations anglo-suisses peut être considéré comme préoccupant. On estime sans doute à Berne que Carlin aura intérêt à se rendre compte sur place de l'irritation des milieux affectés par la crise des relations commerciales. Au Palais fédéral, on préfère certainement lui expliquer aussi oralement les raisons qui rendent insupportables au Gouvernement suisse le maintien à Berne d'Evelyn Grant Duff. Par ailleurs, les conditions sont données qui vont permettre un nouveau départ. En effet, la Division du commerce sera désormais du ressort d'Hoffmann, ce qui promet de donner à la correspondance entre Berne et Londres un ton plus mesuré.

En l'absence de Carlin, Paravicini, le chargé d'affaires de la légation de Suisse, est reçu au *Foreign Office* par Sir Eyre Crowe. Ce dernier s'efforce d'impressionner son interlocuteur. Crowe ne voit pas comment un arrangement avec la Suisse pourrait être conclu tant que le Gouvernement helvétique repousse la proposition qui lui a été faite d'interdire sans exceptions certaines exportations. Il dénonce un trafic frauduleux floris-

---

[26] Lorsqu'en 1916, le NOT aura près d'un millier d'employés « travaillant pratiquement dans l'intérêt des Alliés », les partisans de l'arrangement à Londres pourront faire valoir que les Alliés n'auraient jamais pu assurer un contrôle aussi efficace par leurs propres moyens à moins d'avoir appliqué une politique de strangulation des neutres, qui aurait bien risqué de les entraîner dans la guerre. (OPPENHEIMER, pp. 246-247.)

[27] BELL, p. 79 ; SINEY, p. 48.

sant à la frontière allemande. Devant les protestations de Paravicini, il cite le cas d'un entrepôt bâlois « pour ainsi dire spécialisé dans ce genre d'affaires ». Toutefois, il entend se montrer libéral et veut aider à résoudre les difficultés. Grant Duff a été chargé d'attirer l'attention du Conseil fédéral sur le mécanisme mis en œuvre avec succès aux Pays-Bas : Les livraisons y sont faites à une association, formée de commerçants en gros dignes de confiance, qui est à même de donner au Gouvernement britannique les garanties désirées [28]. De tous côtés, l'institution hollandaise est signalée au Gouvernement suisse comme un moyen propre à résoudre ses difficultés.

Sur le chemin qui mène à Londres, Carlin s'arrête à La Haye. Il est chargé par Hoffmann d'étudier le Trust d'importation néerlandais. Carlin se renseigne d'abord auprès de Loudon, le ministre des Affaires étrangères. Ses premières impressions, qu'il télégraphie à Berne, sont très favorables : « Le Trust donne entière satisfaction. Il est reconnu par l'Angleterre, la France et la Russie. La contrebande à son adresse passe sans accroc. Le gouvernement n'a donné aucune garantie, mais a seulement ratifié l'honorabilité du Trust. L'Allemagne n'a soulevé aucune objection. Je crois, affirme Carlin, pouvoir vivement recommander une solution à nos difficultés sur cette base. » [29]

Carlin voit encore l'armateur A. G. Kröller, un des pères du Trust. Ayant réuni une documentation approfondie, il envoie à Berne un rapport circonstancié. En voici les points principaux. Le Trust a été fondé sur une base privée. L'idée première était de constituer une association des banques et des compagnies de navigation principales des Pays-Bas dans le but d'assurer aux commerçants la libre importation des marchandises d'outremer considérées par les belligérants comme articles de contrebande. Le Trust ne fait pas d'affaires à son compte.

Le Gouvernement néerlandais a adopté le même point de vue que le Gouvernement suisse, à savoir qu'en tant que tel, il ne pouvait s'engager à rien envers la Grande-Bretagne. Il s'est tenu officiellement à l'écart des négociations, qui s'engagèrent d'abord entre les hommes d'affaires néerlandais et le *Board of Trade,* puis avec Sir Francis Oppenheimer, l'attaché commercial britannique à La Haye. L'accord entre le NOT et la Grande-Bretagne, qui a été conclu à la fin de décembre, a pris la forme d'un échange de lettres entre le président du Trust et Sir Francis. Le Trust est exclusivement hollandais. Toutefois, la direction s'est engagée à communiquer à Oppenheimer les renseignements qu'il pourrait demander [30].

---

[28] Paravicini à Hoffmann, 11.1.1915 (AF 2001 (K) 1).

[29] Carlin à Hoffmann, La Haye, 12.1.1915 (AF 2200 Londres 26 XVII A 15).

[30] Carlin semble ignorer que le Gouvernement néerlandais s'est aussi engagé à communiquer à l'Angleterre les statistiques du transit rhénan. (BELL, p. 69.)

Le Trust garantit que les articles qui lui sont adressés ne seront pas réexportés vers les Puissances centrales ni — cette disposition vise la Suisse — vers les pays neutres ne pouvant être atteints qu'en transit par des pays en guerre avec la Grande-Bretagne. Le NOT reçoit également les denrées alimentaires et les articles dont l'exportation est interdite chez les Alliés. En cas d'abus, le Gouvernement britannique peut reprendre sa liberté d'action.

Carlin concède que l'accord est de fraîche date et que le NOT n'a pas encore beaucoup d'expérience à son actif. Mais il souligne que le gouvernement et la direction sont confiants et estiment que les plus grosses difficultés sont passées. Après avoir exposé les principes généraux de l'organisation, Carlin, qui en est déjà un adepte convaincu, examine quelques questions particulières. Le Trust ne s'occupe pas des céréales, du cuivre et des huiles minérales. Les céréales sont consignées au gouvernement comme en Suisse. « Pour nous aussi, note Carlin, ce point peut être considéré comme réglé. » Il n'en va pas de même du cuivre et du pétrole, car les besoins de la Suisse pour ces deux articles sont bien supérieurs à ceux des Pays-Bas. Enfin, de même que pour la Suisse, il se pose à la Hollande le problème du trafic de perfectionnement des métaux avec l'Allemagne. Dans leurs négociations avec l'Angleterre, les Hollandais se sont tus sur ce point. Carlin conseille d'agir de la même manière et de ne pas réveiller le chat qui dort.

En conclusion, Carlin estime que la Suisse doit chercher une solution à ses problèmes sur les mêmes bases que la Hollande. Elle doit le faire sans tarder. Dès son retour à Londres, il se propose de demander une audience à Grey. Il lui exposera, en faisant valoir les contacts qu'il a pris à Berne, la situation difficile de la Suisse. Il lui dira qu'il n'est pas dans l'intérêt de l'Angleterre et de ses alliés, ni dans celui du Conseil fédéral que l'opinion publique de la Suisse soit montée contre la Grande-Bretagne par des mesures que « l'homme de la rue » ne peut ressentir que comme des chicanes. Carlin demande à Hoffmann l'autorisation d'indiquer à Grey que Grant Duff n'est plus *persona grata* et de suggérer qu'Oppenheimer vienne en Suisse pour négocier avec les hommes d'affaires suisses. Dans l'idée de Carlin, il serait plus facile de parvenir à un accord en procédant de la sorte. L'Angleterre pourrait, après être arrivée à un arrangement, envoyer à Berne un nouveau ministre avec qui il serait possible de discuter des questions pendantes.

Une autre question préoccupe Carlin, sur laquelle il désire attirer l'attention de Grey. Les compagnies de navigation, par crainte des retards apportés par les contrôles britanniques, hésitent à charger des marchandises adressées pour la Suisse. Or, depuis l'abolition de l'expédition à ordre, toutes les marchandises pour la Suisse doivent obligatoirement être expédiées de la sorte. Pour résoudre le dilemme, Carlin suggère que

l'éventuel Trust suisse ait dans certains ports des agences auxquelles les marchandises seraient adressées. Il dira en tout cas à Grey qu'il est inadmissible qu'on impose à la Suisse des conditions qu'il lui est impossible d'observer avec la meilleure volonté du monde [31].

Les idées que Carlin transmet ainsi à Berne sont autant de suggestions qui, à plus ou moins longue échéance, se réaliseront sous une forme ou sous une autre. Carlin a déjà proposé que certains achats soient faits par la Confédération. Pour faciliter l'importation des articles de valeur stratégique, il a également suggéré que, sous le contrôle du Gouvernement suisse, ceux-ci ne soient livrés qu'aux maisons suisses qui fourniraient la garantie demandée par l'Angleterre [32]. Maintenant, il découvre dans le NOT un système qui semble concilier les impératifs divergents du secteur privé, qui se méfie d'un accroissement de la sphère d'activité de l'Etat, et du gouvernement, soucieux de ne pas compromettre, sur le plan international, sa réputation de neutre.

* * *

Que pensent les milieux d'affaires suisses du Trust hollandais ? Ils sont renseignés sur le NOT par un article descriptif de la *NZZ* en même temps que le gouvernement l'est par les rapports de Carlin [33]. Les opinions sur le NOT que publie la *NZZ* sont partagées. On se méfie, d'une part, d'une institution qui n'a pas encore fait ses preuves. D'autre part, le NOT peut paraître attrayant aux hommes d'affaires dans la mesure où il prétend les laisser libres de s'organiser à leur guise. Un correspondant estime ainsi que les Suisses peuvent aussi faire ce que les Hollandais ont fait : Les fabricants suisses, habitués à se tirer d'affaire, ne doivent compter que sur eux-mêmes [34]. Un lecteur, en revanche, ne voit pas bien comment il sera possible de distinguer entre une consommation légitime et une consommation illégitime. Si la Confédération a pu donner la garantie que le blé importé serait consommé en Suisse, cela tenait à la nature de l'article envisagé. Mais on ne saurait considérer de la même manière des matières premières destinées à la transformation sous peine de paralyser l'industrie d'exportation. Et si l'on renonce à la voie des garanties officielles pour adopter celle du contrôle des usines par des agents anglais, l'Allemagne ne voudra-t-elle pas suivre cet exemple ? Il ne resterait plus alors au Gouvernement

---

[31] Carlin à Hoffmann, La Haye, 14.1.1915 (AF 2200 Londres 26 XVII A 15).

[32] Carlin à Hoffmann, 15.12.1914 (AF 2200 Londres 26 XVII A 5).

[33] *NZZ* (51), 15.1.1915.

[34] *NZZ* (31), 10.1.1915.

suisse que la tâche plaisante de faire régner l'harmonie entre les contrôleurs ennemis [35] !

Pour compléter l'éventail des opinions, il faut mentionner l'avis des partisans d'une solution étatique, que l'institution du monopole fédéral d'importation des céréales a encouragés. Ainsi, le correspondant à Berne de *La Suisse* se demande si la Confédération n'aurait pas intérêt à acheter d'autres marchandises pour les répartir entre les intéressés en proportion de leurs besoins [36].

Le fait pour une entreprise d'être suspecte à l'étranger et de se voir refuser de ce fait l'exportation d'articles qui lui sont nécessaires explique aussi l'idée de donner un rôle plus important à la Confédération. Tel est le cas de la fabrique de produits chimiques de Schweizerhall, qui a proposé à la fin décembre d'instituer au sein du Département du commerce une division pour l'importation des matières premières [37]. Rien d'étonnant à cela. L'entreprise de Schweizerhall est mal vue à Paris [38].

Au Palais fédéral, la demande de Schweizerhall soulève de grosses objections. Il s'agirait en fait d'éliminer tous les agents et les grossistes. Comment l'Etat pourrait-il songer à prendre la place de l'initiative privée, seule à même de venir à bout d'une tâche aussi complexe que l'importation des nombreux articles nécessaires à l'industrie ? Condamné à l'impuissance, Bührer, le directeur de Schweizerhall, maudit l'individualisme des hommes d'affaires suisses et développe des arguments militant en faveur d'une centralisation des importations : rapidité et moindre coût des transports, meilleur prix d'achat, simplification des formalités administratives [39] !

Enfin, autre avocat du centralisme étatique, un lecteur de la *NZZ* estime qu'une association de droit privé n'aurait pas l'efficacité voulue. La Suisse n'a pas de ports comme la Hollande. Elle doit régler avec ses

---

[35] *NZZ* (48), 14.1.1915. Un autre lecteur estime que l'idée de créer une association d'industriels pour donner des garanties à l'Angleterre est bonne en théorie, mais irréalisable. *(NZZ* (56), 16.1.1915.)

[36] *La Suisse,* 11.1.1915.

[37] Schweizerhall au Département du commerce, 24.12.1914 (AF 2001 (H) 1 92 b).

[38] Selon le Ministère des affaires étrangères, ses capitaux seraient plus ou moins allemands ; un de ses administrateurs serait allemand. L'usine est établie au bord du Rhin et reliée à l'Allemagne par un bac. Elle a demandé de grandes quantités de térébenthine, dont l'Allemagne a le plus grand besoin. On a indiqué à Lardy que des cas de ce genre jettent de la suspicion sur toutes les autres demandes et, qu'à Berne, on devrait bien se renseigner à fond sur l'absence de tentations germanophiles chez les destinataires dont on transmet les demandes. (Lardy à Hoffmann, 17.12.1914 ; AF 2001 (K) 7.)

[39] Département du commerce à Schweizerhall, 29.12.1914 ; Schweizerhall à la Division du commerce, 2.1.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b).

voisins d'importantes questions de transit, pour lesquelles l'intervention du gouvernement semble nécessaire. Ce correspondant propose de créer un Office fédéral d'importation, rattaché à la Division du commerce, au Commissariat central des guerres ou au Commissariat des guerres de l'armée, avec, à sa tête, un vaillant homme d'affaires, jouissant éventuellement d'un statut militaire. L'Office procéderait aux achats pour le compte de la Confédération et du secteur privé, s'occuperait des expéditions, du contrôle des stocks et de la distribution en Suisse [40]. Cette solution militariste s'inspire évidemment des activités commerciales auxquelles s'adonnent déjà certains organes de l'armée suisse.

* * *

Le 19 janvier, Carlin, de retour à Londres, se rend comme prévu au *Foreign Office,* où il est reçu par Sir Eyre Crowe. Carlin évoque le mécontentement de l'opinion suisse qui attribue la stagnation du commerce aux ingérences arbitraires de la Grande-Bretagne. Mais Crowe l'interrompt et proteste énergiquement : « Cela est entièrement faux ! Depuis deux mois, nous essayons d'obtenir du Gouvernement suisse un arrangement raisonnable, mais nous ne faisons aucun progrès, car le Conseil fédéral s'obstine à vouloir nous satisfaire avec des interdictions d'exportation, tout en proclamant son droit d'y déroger par des dispenses illimitées ! »

Surpris sans doute par la vivacité de la contre-attaque, Carlin en vient immédiatement là où il voulait en venir. Il parle de son voyage en Hollande et se déclare très impressionné par le NOT. L'Angleterre envisagerait-elle avec faveur un arrangement similaire en Suisse ? Ici encore, Crowe ne cache pas son impatience : « Nous l'avons déjà suggéré, répond-il à Carlin, mais les négociations à Berne n'avancent pas et c'est d'ailleurs pourquoi nous venons de les relancer. » [41]

Le 14 janvier, en effet, Grant Duff a remis, conjointement avec l'ambassadeur de France, une nouvelle note au Gouvernement fédéral, qui reprend, mais en les modérant, les exigences de la note du 4 décembre. Dans cette nouvelle note, Grant Duff et Beau affirment que l'interdiction de la réexportation de matières premières telles que le cuivre ne peut être considérée comme adéquate. L'Angleterre et la France désirent toujours une interdiction d'exportation absolue pour certains articles stratégiques. Si le Gouvernement fédéral ne peut toutefois s'y résoudre, elles se satisferaient de garanties d'individus ou de syndicats dont le Gouvernement

[40] *NZZ* (62), 18.1.1915 : « Hollands Rohstoffbezug und die Schweiz ».

[41] *Foreign Office* (Crowe), notice, 19.1.1915 (PRO FO 382 405) ; Carlin à Hoffmann, 20.1.1915 (AF 2200 Londres 26 XVII A 5).

suisse se porterait garant. C'est sur ce point que réside l'originalité de la nouvelle proposition. Les deux gouvernements alliés précisent encore qu'ils ne recherchent pas un traitement plus favorable que celui accordé à d'autres Etats. Une question leur tient à cœur : aucune interdiction d'exportation ne peut être considérée comme entièrement efficace si des dispenses sont accordées sauf pour des cas très exceptionnels. Ils proposent que l'un ou l'autre de leurs représentants à Berne soit averti à titre privé et officieux de toutes les exceptions que le Gouvernement fédéral, pour des motifs exceptionnels, se serait décidé à faire à ses prohibitions de réexportation des articles de contrebande de guerre [42].

Bien qu'on ait l'air de parler toujours le même langage, le style de cette dernière note manifeste nettement une volonté d'entrer en conversation [43]. L'interdiction d'exporter pourra prêter à discussion. On reconnaît à la Suisse le droit de statuer des exceptions à ses prohibitions. On donne à entendre que le Conseil fédéral pourra éviter de traiter avec Grant Duff.

En admettant qu'une garantie des milieux d'affaires puisse remplacer une garantie officielle, le *Foreign Office* fait une concession à la France. L'Angleterre tient, en effet, à ce que les interdictions d'exportation du Conseil fédéral portent sur un grand nombre d'articles et soient strictement observées [44]. Mais la France, dont les relations commerciales avec la Suisse sont plus importantes que celles de l'Angleterre, veut pouvoir continuer à importer de Suisse les produits qui lui sont nécessaires. Elle indique à Londres que si les Alliés réussissent à obtenir du Gouvernement suisse une interdiction d'exportation pour de nombreux articles, l'Allemagne risque, en guise de représailles, de faire décréter à Berne une prohibition d'exportation pour les articles intéressant les Alliés. Elle estime, de manière générale, que, dans la perspective de la résistance de la Suisse à une éventuelle attaque allemande, il n'est pas dans l'intérêt des Alliés

---

[42] Grant Duff à Hoffmann, 14.1.1915 (AF 2001 (K) 7) ; Beau à Hoffmann, 14.1.1915 (AF 27 *Kriegswirtschaft* 2). « Le Gouvernement suisse est mal disposé à notre égard, se plaint-on à Londres ; nous sommes irrémédiablement dans l'ignorance de ce qui se passe réellement en Suisse. Si le gouvernement se réserve la pleine liberté d'accorder des dispenses et refuse de nous tenir au courant, comment pouvons-nous avoir confiance dans l'efficacité de ses prohibitions ? » *(Foreign Office* (Craigie), notice, 7.1.1915 ; Grey à Grant Duff, 9.1.1915 ; PRO FO 382 405.)

[43] Si l'on estime à Londres que le Gouvernement suisse se montre exaspérant, on en est venu pourtant à admettre que l'Angleterre s'est montrée encore plus exaspérante en obstruant l'approvisionnement de la Suisse. *(Foreign Office,* notice, 13.1.1915 ; PRO FO 382 1425.)

[44] Le *Foreign Office* désire que la France n'intervienne pas à Berne pour obtenir des autorisations exceptionnelles d'importer des articles de contrebande comme, par exemple, des moteurs de camion.

de ruiner son industrie. Plutôt que de faire décréter des interdictions d'exportation au Gouvernement fédéral, elle souhaite conclure des arrangements avec les entreprises et limiter ainsi leur commerce avec les Empires centraux [45]. La diplomatie française, en effet, ne croit pas que le Conseil fédéral soit disposé à entrer dans les vues des Alliés [46].

Bien qu'il apparaisse difficile d'amener les milieux intéressés à adopter une position concertée, ne serait-il pas plus indiqué de traiter directement avec les entreprises ? Delcassé estime que la solution proposée d'abord par le *Foreign Office* serait évidemment la plus simple : obtenir de la Suisse une interdiction d'exportation absolue des métaux stratégiques, du caoutchouc, du pétrole, ainsi que de leurs produits ou alliages. Cependant, une telle interdiction généralisée se retournerait contre les importateurs français. Dans ces conditions, il y aurait plus d'avantages à procéder comme en Hollande et à constituer, sous l'égide du Gouvernement suisse, des syndicats d'importateurs, qui s'engageraient à ne pas réexpédier les biens en provenance des pays alliés. Cette solution simplifierait la tâche des croisières : toute marchandise non adressée à un syndicat serait saisissable. Intéressés au bon fonctionnement de l'arrangement, les membres d'un syndicat feraient bonne garde, tandis que le Gouvernement suisse ne pourrait pas empêcher des infractions à ses arrêtés [47].

Le *Foreign Office* doute que le système des arrangements avec des particuliers soit aussi imperméable que celui d'une interdiction officielle généralisée. Mais il est sensible aux arguments de Paris et se décide à emprunter cette voie en attendant que puisse être créé un syndicat central d'importation [48].

La note anglo-française du 14 janvier a été remise à Hoffmann alors que Carlin était déjà parti pour Londres. C'est pourquoi l'entretien entre Carlin et Crowe se déroule non pas sur la base des dernières propositions

---

[45] Grey à Bertie, 15.1 et 18.2.1915 ; Bertie à Grey, 25.1.1915 (PRO FO 382 411).

[46] Beau, qui a sondé Hoffmann, a l'impression qu'il est exclu que le Gouvernement fédéral accepte de leur communiquer le nombre ou la nature des dispenses qu'il accorde à ses interdictions d'exportation. (Grant Duff à Grey, 7.1.1915 ; PRO FO 382 405.) Au même moment, le ministre d'Allemagne est optimiste : « Le Gouvernement suisse, mande-t-il à Berlin, paraît décidé à repousser les prétentions des Alliés. » (Romberg à Bethmann Hollweg, 10.1.1915 ; AAB *Schweiz* 62 *Geheim* 7.)

[47] Le Ministère français des affaires étrangères craint toutefois que cette solution ne soit pas agréée en Suisse. Le projet de créer à Genève un syndicat d'importation du pétrole a échoué devant les pressions sur le Conseil fédéral des importateurs liés à l'Allemagne. S'il n'est pas possible de syndiquer l'ensemble des intéressés, faudra-t-il n'accepter que les garanties de maisons de bonne foi recommandées par le Conseil fédéral ? (Delcassé à Beau, 5.1.1915 ; PRO FO 382 405 ; communiquée à Grey par P. Cambon, cette dépêche reçoit l'approbation complète du *Foreign Office.)*

[48] *Foreign Office* (Craigie), notice, 29.1.1915 (PRO FO 382 411).

alliées, mais selon la ligne d'action que Carlin s'est fixée à La Haye [49]. Quoi qu'il en soit, le terrain est maintenant bien préparé pour l'entrevue importante que Carlin a le lendemain avec Sir Edward Grey.

Carlin est bien décidé à traiter le problème des relations anglo-suisses comme une question d'importance politique générale et de montrer au chef du *Foreign Office* qu'il ne s'agit plus d'une simple controverse commerciale. « La stricte neutralité de la Suisse, lui expose-t-il, est avantageuse pour les deux parties belligérantes. On ne devrait donc pas nous reprocher de nous être décidés à rester strictement neutres également en matière économique. Nous ne demandons rien d'autre que de pouvoir vivre. Mais, pour cela, nous avons besoin de certaines matières premières et il est naturel que l'opinion suisse se plaigne que l'importation de ces articles soit rendue plus difficile ou impossible. Si à ces difficultés d'importation devaient s'ajouter des difficultés d'exportation, la situation serait quasi désespérée. » Carlin remet à Grey un article du *Daily Graphic* paru le matin même. De Bâle, un correspondant du journal relève que la Suisse souffre de la guerre, qu'elle s'est imposée un gros effort militaire, que le maintien de sa neutralité a une valeur immense pour tous les belligérants [50].

Au contraire de Crowe, qui, la veille, s'est montré assez vif, Grey écoute patiemment et désire avant tout convaincre Carlin qu'il ne doit pas dramatiser la situation. Il proteste amicalement : « Nous ne voulons pas vous léser ! »

« Ce n'est pas ce que j'ai dit, rétorque Carlin. Mais les mesures prises provoquent un tel effet ! Enfin, l'essentiel est de trouver le moyen d'éviter ce dommage ou du moins de le modérer le plus possible. »

Grey s'y déclare tout disposé : Peut-être un arrangement analogue au NOT ferait-il l'affaire ? Quant aux questions pendantes, Grey veut les régler sur-le-champ. Il prie d'abord Carlin de noter que depuis plus d'un mois, l'Amirauté n'a plus arrêté de navire chargé de marchandises pour la Suisse, que l'Angleterre laisse passer les céréales et le coton. Il lui rappelle que le *Foreign Office* a tout fait pour supprimer les difficultés de transit en Italie. Lui-même va s'employer à faciliter le transit du pétrole et des huiles minérales, si ces marchandises sont adressées au Conseil fédéral et si elles ne doivent pas être réexportées. Il verra aussi à ce que les

---

[49] C'est ainsi qu'il évoque la situation difficile du ministre d'Angleterre à Berne. Mais Crowe l'assure que Grant Duff fait tout son possible pour faire comprendre le point de vue suisse et que ce n'est pas lui qui jette de l'eau sur le feu. « Les critiques que la presse a dirigées contre lui, affirme-t-il, ne sont pas dues à son attitude, mais à des intrigues allemandes. » (Carlin à Hoffmann, 20.1.1915 ; AF 2001 (K) 22.)

[50] *Daily Graphic,* 20.1.1915 : « Switzerland under Arms ».

capitaines anglais acceptent les connaissements pour la Suisse. Enfin, il s'engage à ce qu'il ne soit pas mis d'obstacles aux exportations suisses transitant par l'Allemagne et les Pays-Bas.

Reste la question du cuivre. Pressé par Grey, Carlin doit reconnaître que c'est là, finalement, le motif essentiel de ses inquiétudes. Grey lui propose un arrangement propre à satisfaire les besoins de la Suisse [51]. La proposition de Grey rend en partie caduques les conditions énoncées dans la note alliée remise à Berne le 14 janvier. Si Grey a tenu à se montrer plus généreux, c'est qu'il est impressionné par les arguments de Carlin. Il estime que la neutralité suisse a effectivement une grande valeur pour les Alliés. Il croit également que si la politique visant à couper les vivres aux neutres prévaut, la détresse économique peut les conduire à s'opposer aux Alliés [52].

Le succès de la démarche de Carlin est bien accueilli en Suisse dans les milieux favorables aux Alliés [53]. La manière dont la question du cuivre semble devoir être résolue permet au Conseil fédéral de sortir quelque peu de sa réserve. Dans un discours prononcé à Berne le 31 janvier, le conseiller fédéral Müller espère que les grosses difficultés de naguère vont pouvoir être surmontées. En s'exprimant sur un ton pragmatique et conciliant, Müller veut rassurer et calmer l'opinion. Il reconnaît que la tentative de l'Angleterre d'établir un blocus contre ses ennemis est compréhensible et qu'elle s'efforce d'en atténuer les conséquences pour les neutres. Toutefois, Müller ne se dissimule pas que les garanties que l'Angleterre croit devoir exiger touchent de près aux droits souverains des neutres [54].

Au *Foreign Office,* le discours de Müller, malgré sa modération, provoque une réaction passionnée et cynique : « Si seulement, y note-t-on, les Suisses pouvaient abandonner leur certitude que nos propositions (qui ont été acceptées par d'autres neutres) affectent en quoi que ce soit leurs « droits souverains », le progrès des négociations en serait facilité. Et si seulement nous pouvions leur livrer du charbon, les Suisses ne tarderaient pas à oublier leurs « droits souverains » [55] !

---

[51] *Cf.* pp. 69-70.

[52] Grey, qui a cru découvrir dans l'intervention de Carlin une allusion à une éventuelle renonciation de la Suisse à sa neutralité, fait part de ses appréhensions à l'ambassadeur de France. (Beau à Delcassé, 8 et 12.2.1915 ; MAE Guerre 1914-18 794.)

[53] Selon le *Journal de Genève* (24.1.1915), on espère arriver à résoudre les dernières difficultés qui subsistent encore et « les quelques divergences d'opinion ou d'interprétation » qui s'étaient produites avec l'Angleterre !

[54] *Journal de Genève,* 4.2.1915.

[55] *Foreign Office* (Craigie), notice, 9.2.1915 (PRO FO 382 403).

Les hauts fonctionnaires britanniques semblent partager le préjugé défavorable que l'Anglais moyen nourrit contre les Suisses. Carlin constate avec regret que la Suisse ne jouit malheureusement pas d'une bonne presse en Angleterre et que cet état d'esprit n'est pas de nature à faciliter ses délicates négociations. Aux yeux de la grande majorité des Anglais, la Suisse se dédommagerait des pertes encourues du fait de l'absence de touristes — la seule « industrie » que l'Anglais, même instruit, reconnaisse à la Suisse — en facilitant l'introduction d'articles de contrebande en Allemagne [56].

* * *

Le Gouvernement britannique a promis de laisser entrer en Suisse un certain contingent de cuivre. Dès qu'il en a été informé, Hoffmann a réuni au Palais fédéral, le 23 janvier, une nouvelle conférence des représentants de l'industrie métallurgique pour les mettre au courant des démarches prometteuses de Carlin. Pour assurer le succès d'importations supplémentaires ultérieures, il s'est efforcé de convaincre ses interlocuteurs qu'ils devaient envisager de constituer, à l'exemple du NOT, un syndicat d'importation agréable au Gouvernement britannique. Au cours du mois de février, Hoffmann poursuit la question en étroite consultation avec l'Association suisse des fabricants de machines. L'ASFM est présidée par un vétéran de l'industrie suisse, Paul E. Huber, fondateur des Ateliers d'Oerlikon et de l'Aluminium de Neuhausen. Agé de 78 ans, Huber n'a plus que quelques mois à vivre. Il est assisté dans ses fonctions par Carl Sulzer, président de Sulzer Frères, et Gustave Naville, vice-président de Neuhausen. Walter Boveri (Brown Boveri) et Dietrich Schindler (Oerlikon) siègent au comité de l'association. Huber confie l'examen de la proposition d'Hoffmann à une commission de trois membres : Ernst (Sulzer), Boveri et Schindler [57]. Le 3 février, cette commission soumet à Hoffmann son opinion, dont voici l'essentiel.

L'ASFM préférerait beaucoup que ses membres puissent continuer à importer leurs matières premières comme par le passé, c'est-à-dire chacun pour son compte, avec l'appui, dans chaque cas, du Conseil fédéral. Elle exclut absolument la possibilité que l'Etat se fasse seul importateur de cuivre comme il s'est fait seul importateur de céréales. Ce n'est que si la procédure habituelle ne pouvait être maintenue qu'elle envisage, avec réticence, la voie suggérée par Hoffmann. Si un syndicat d'importation doit être créé, elle entend qu'il ait aussi peu de consistance que possible.

---

[56] Carlin à Hoffmann, 23.1.1915 (AF 2200 Londres 26 I C 14).

[57] ASFM, Rapport annuel 1915 ; Comité, procès-verbal, 15.6.1915.

Pratiquement, il lui semble qu'il conviendrait de ne former d'abord qu'un syndicat pour une branche de l'industrie. Celui-ci se limiterait à l'importation de certaines marchandises. La forme légale du syndicat devrait être celle d'une association plutôt que d'une société anonyme, le critère de la qualité de membre devant l'emporter sur celui du capital financier. En effet, le syndicat ne devrait pas servir de centrale d'achat, mais de simple organisme de contrôle. Avant de procéder à sa constitution, il importe de savoir quelles conditions les gouvernements étrangers poseront. Celles-ci, estiment les fabricants de machines, doivent être conçues de manière que l'industrie suisse ne rencontre aucune difficulté à procéder à ses livraisons habituelles dans tous les pays. La seule restriction que les fabricants de machines admettent — ce qu'ils font d'autant plus facilement qu'elle n'a de signification pratique que pour les utilisateurs de métaux concurrents ! — est que la valeur principale du produit devant être exporté dans un pays ennemi de celui qui a autorisé l'importation de la matière première, ne doit pas résider dans la matière importée. En outre, la liberté du trafic de perfectionnement est absolument nécessaire et doit être sauvegardée. Le schéma du syndicat que l'ASFM propose à Hoffmann est ainsi le suivant :

Les membres de l'association à créer doivent être des utilisateurs des marchandises à importer. L'association importera les articles suivants : cuivre, étain, plomb, fer hématite, antimoine, huiles minérales et caoutchouc. Cette liste pourra être complétée. Les membres s'engagent à n'importer ces articles que par l'intermédiaire de l'association et sous son contrôle. Toutes ces importations seront adressées à l'association. Les demandes d'autorisation d'exporter en trafic de perfectionnement seront approuvées par l'association avant d'être soumises au Conseil fédéral. L'association pourra contrôler la correspondance et les livres de ses membres. Les infractions seront punies par l'exclusion ou des amendes conventionnelles [58].

Dans ses grandes lignes, cette ébauche rencontre l'assentiment d'Hoffmann, mais il fait quelques réserves. En premier lieu, il ne se promet rien de bon du maintien du système d'interventions distinctes en faveur de chaque importateur. Il craint que l'Angleterre et la France, si elles continuent de n'avoir affaire qu'à des entreprises isolées, ne s'efforcent de leur imposer des conditions si sévères qu'il pourrait en résulter « une fermeture quasi complète de la frontière germano-suisse ». Or cela doit être évité dans l'intérêt de l'industrie suisse, car l'Allemagne userait de représailles. Pour les mêmes raisons, Hoffmann estime qu'il n'est pas opportun que l'Etat procède lui-même à l'achat des matières premières essentielles.

[58] ASFM à Hoffmann, 3.2.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b).

La conception qu'Hoffmann se fait du rôle du Gouvernement fédéral est donc subtile. D'une part, il désire que celui-ci affirme son autorité sur le plan intérieur pour éviter que certaines entreprises ne cèdent trop nettement aux pressions des Alliés. D'autre part, il veut éviter qu'il n'apparaisse, sur le plan extérieur, jouer le jeu des Alliés. On peut se demander si Hoffmann serait parvenu à une telle conclusion s'il s'était agi, en inversant les données du problème, d'éviter une collaboration trop prononcée entre l'industrie suisse et les Puissances centrales. La supposition est théorique, car, en pratique, Hoffmann a pour interlocuteurs des hommes, dont les plus influents travaillent déjà étroitement avec l'Allemagne, qui leur impose des conditions plus rigoureuses que celles que l'Angleterre propose. Hoffmann n'a pas à décider *in abstracto* s'il veut prescrire au Conseil fédéral une attitude passive ou engagée. Quelle que soit l'attitude du Gouvernement suisse, la politique de restriction des Alliés doit nécessairement affecter le commerce germano-suisse. En choisissant une solution intermédiaire, qui n'est ni le laissez-faire ni une intervention nette de l'Etat, Hoffmann veut éviter que l'impression ne soit créée que les Alliés marquent des points. En ce sens, sa politique est pro-allemande. Elle l'est dans la mesure où il s'efforce de préserver le *statu quo* en adoptant pour ligne de conduite les solutions que lui proposent les représentants des cercles industriels zurichois, étroitement liés à l'industrie et à la finance allemandes.

Le compromis qu'Hoffmann propose aux fabricants de machines — compromis qui est d'ailleurs dans leur intérêt bien compris — est de former avec l'accord du Gouvernement fédéral un Trust des intéressés pour l'achat et l'importation en Suisse des articles qui leur sont nécessaires, afin que les garanties à donner aux Alliés ne comportent qu'un minimum de restrictions. Pour aiguillonner les fabricants avec qui il parlemente, Hoffmann leur signale que d'autres projets de Trusts sont dans l'air et qu'ils ont intérêt à travailler en toute hâte à la constitution de leur propre syndicat d'importation.

Passant des généralités aux détails, il indique à l'ASFM sur quelles bases elle peut travailler. Le Trust pourra prendre la forme d'une association. Chaque membre sera libre d'acheter ce qu'il veut où il veut. Le Trust n'aura donc qu'un rôle d'intermédiaire pour offrir les garanties demandées. Les marchandises lui seront consignées. Lorsqu'il s'agira de déterminer les conditions auxquelles le Trust pourra importer, il appartiendra au Conseil fédéral de faire admettre les deux principes formulés par les fabricants de machines : 1. liberté d'exporter les produits dont la valeur principale ne réside pas dans les matières premières importées par le Trust ; 2. liberté du trafic de perfectionnement. Hoffmann est d'accord que le Trust importe les articles proposés par l'ASFM à l'exception des huiles minérales, dont le sort se discute séparément. L'activité du Trust

pourra s'étendre à d'autres articles, mais seulement en accord avec le Conseil fédéral, toujours, affirme Hoffmann, en raison du fait qu'il doit veiller à ce que le blocus de l'Allemagne et de l'Autriche ne soit pas poussé jusqu'à nuire à l'industrie suisse [59].

Le 20 février, un mois exactement après l'importante entrevue entre Grey et Carlin, Hoffmann est à même d'informer Londres et Paris qu'un syndicat est en train de se former en Suisse pour l'importation des métaux et du caoutchouc. De la sorte, il sera possible de déférer aux vœux exprimés dans la note anglo-française du 14 janvier. Hoffmann prie Carlin de soumettre les statuts du Trust des métaux au Gouvernement britannique, d'entamer des négociations avec lui sur cette base et de les conclure le plus vite possible. Hoffmann trouve compréhensible la volonté des Alliés que le cuivre ne soit pas réexporté en Allemagne, où il pourrait servir à la fabrication de munition. Mais il insiste sur le fait que les Alliés ne peuvent pas empêcher la Suisse, qui est un Etat neutre, de commercer avec leurs ennemis. C'est pourquoi il juge réaliste et raisonnable la formule proposée par Grey [60].

Carlin se rend au *Foreign Office* le 27 février pour s'acquitter de sa mission. Il y dépose les statuts du Trust des métaux et un mémoire où il a développé les arguments d'Hoffmann. Mais Carlin n'aura pas à mener la négociation à Londres. La veille de sa visite au *Foreign Office,* Crowe, constatant que les pourparlers en cours à Berne n'avancent pas, a écrit à Sir Francis Oppenheimer à La Haye pour lui demander de se rendre en Suisse. Cette nouvelle réjouit Carlin. Il rappelle à Hoffmann qu'il avait déjà conseillé de procéder de la sorte, qu'Oppenheimer est un homme d'affaires avec qui l'on peut discuter et que l'institution du NOT a donné satisfaction à toutes les parties intéressées [61].

Il faudra cependant attendre six semaines pour qu'Oppenheimer, retenu par de nouvelles négociations en Hollande, puisse se rendre à Berne. Hoffmann demande à Carlin d'aller de l'avant, estimant qu'il est impossible d'attendre. Mais le Gouvernement britannique insiste pour que les négociations aient lieu en Suisse [62].

* * *

[59] Hoffmann à l'ASFM, 8.2.1915 *(ibid.).*

[60] Hoffmann à Carlin, 20.2.1915 ; Hoffmann à Lardy, 20.2.1915 *(ibid.).*

[61] Carlin à Grey, 26.2.1915 ; Carlin à Hoffmann, 27.2.1915 (AF 2200 Londres 26 XVII A 15) ; Grey à Johnstone, 26.2.1915 (PRO FO 382 405).

[62] Sans doute le *Foreign Office* désire-t-il négocier directement avec les intéressés. Il peut aussi espérer qu'en Suisse le débat ne sera pas envenimé par les objections de l'Amirauté ou du Comité de restriction. (Hoffmann à Carlin, 12.3.1915 ; Carlin à Hoffmann, 13.3.1915 ; AF 2200 Londres 26 XVII A 15.)

Le 27 février, Carlin dépose au *Foreign Office* le projet de statuts d'un Trust suisse des métaux. Dans un commentaire circonstancié, il fait ressortir les points suivants :

Au vu de la note franco-allemande du 14 janvier, le Conseil fédéral s'est attaché à provoquer, en première ligne, la création d'un syndicat pour l'importation en Suisse de métaux et de caoutchouc. Ce syndicat est en train de se former. A sa tête se trouvent les firmes suisses les plus importantes de la fabrication de machines et de machines électriques : MM. Brown Boveri, Sulzer Frères, Oerlikon, Fabrique de locomotives de Winterthour, etc., etc. Le syndicat se crée dans la forme d'une association de droit privé, dont le siège est à Zurich.

Les dispositions suivantes forment la base de la procédure à suivre pour l'importation des produits. Elles règlent aussi les rapports de l'association, et indirectement du Conseil fédéral, avec les gouvernements étrangers.

Aux termes de l'*article 3,* ne peuvent être admises dans l'association que des personnes qui ont besoin elles-mêmes des marchandises importées par le syndicat : les intermédiaires douteux sont ainsi exclus. De plus, selon l'*article 4,* l'association a pleine liberté de refuser toute demande d'admission. Le conseil d'administration décide en cette matière en dernière instance ; il a donc compétence pour écarter les éléments qui ne lui inspireraient pas toute confiance.

L'*article 7, alinéas 1 et 2,* stipule l'obligation absolue, pour les membres, de faire venir par l'association les marchandises qui figurent sur sa liste. Toute importation par une autre voie est inadmissible. En outre, les sociétaires sont tenus de faire usage de leurs marchandises seulement en Suisse et pour leur propre fabrication. Dans cet ordre d'idée, deux questions de grande importance doivent être tranchées *(art. 7, al. 3 et 4) :*

1. *La question des produits*

La possibilité d'importer des matières premières n'a de valeur pratique pour l'industrie suisse que si elle peut disposer de ses produits. D'autre part, il y a lieu de tenir compte de la demande des gouvernements britannique et français d'empêcher que les matières premières, articles de contrebande, dont ils ont autorisé l'importation en Suisse, ne profitent à leurs ennemis. A cet égard, une équitable entente peut se faire sur la base suivante : les produits dont la valeur principale réside dans la matière première sont exclus de toute exportation dans les pays ennemis des Alliés, tandis que les produits dont la valeur principale est représentée par la main-d'œuvre ou d'autres matières peuvent être librement exportés. En effet, il ne saurait être question de demander à la Suisse, pays neutre, de ne pas faire de commerce avec les pays ennemis des Alliés. Ce que ceux-ci

désirent, c'est empêcher que l'article de contrebande lui-même n'arrive dans le pays ennemi et n'y soit utilisé. Or ce but est atteint aussitôt que l'exportation est limitée à des machines dont la valeur est tellement supérieure aux matières premières employées à leur manufacture qu'il est exclu qu'on les démolisse pour récupérer les matières premières.

2. *La question du trafic de perfectionnement*

Ici aussi, la possibilité d'importer des matières premières, objets de contrebande, ne serait que d'une valeur très relative pour l'industrie suisse si elle n'avait pas la faculté d'exporter, temporairement et exceptionnellement, une certaine partie de ces marchandises pour les faire soumettre à l'étranger à certaines manipulations et les réimporter ensuite, dans leur nouvelle forme, à l'état d'articles semi-manufacturés : trafic de perfectionnement. A cause de l'exiguïté du territoire national, l'industrie suisse ne peut se suffire à elle-même ; elle est obligée de faire venir de l'étranger, dans un état préparé, une partie des produits dont elle a besoin. Elle n'est pas en mesure de travailler elle-même certaines matières premières, comme, par exemple, de transformer du cuivre en bronze ou en laiton. En temps normaux, il lui est possible de faire venir de l'étranger le bronze, le laiton, etc., dont elle a besoin. Aujourd'hui, cela n'est faisable que si elle fournit elle-même les quantités de cuivre nécessaires à ces alliages.

Pour ce trafic de perfectionnement, il y a lieu de s'en remettre au Gouvernement suisse, qui veillera strictement, par promulgation de règles sévères, à ce que le trafic ne donne pas lieu à des abus. Des limites temporaires pour la réimportation seront fixées ; les proportions entre le métal brut exporté et le métal perfectionné réimporté seront contrôlées et des garanties exigées pour la réimportation du métal temporairement exporté.

L'*article 7* réserve en outre, dans son *alinéa 5*, à l'association le droit de visiter les fabriques, ateliers et magasins de ses membres et de prendre connaissance de leurs livres et de toutes autres pièces aptes à la renseigner sur l'emploi des matières premières reçues par eux. Elle est donc à même de veiller efficacement à ce que ses membres remplissent leurs obligations. L'*article 9*, enfin, prévoit les pénalités auxquelles s'exposent les membres de l'association qui ne rempliraient pas leurs obligations.

Quant au rôle du Conseil fédéral, il consisterait à garantir la bonne foi et l'honorabilité de l'association et de ses organes [63].

Le projet de Trust des métaux se résume donc à une tentative de cartellisation de l'industrie suisse sous le contrôle direct et exclusif des entreprises les plus importantes de la branche des machines. Ces dernières, en

[63] Carlin à Grey, 26.2.1915 (*ibid.* ; PRO FO 382 405).

effet, se sont mises à la tête de la combinaison et ne peuvent qu'occuper les positions clé du conseil d'administration prévu, qui a tout pouvoir d'admettre et d'exclure les membres de l'association et qui a le droit de prendre une connaissance directe de leurs affaires. Il est demandé aux gouvernements étrangers de faire confiance à une garantie morale du Conseil fédéral, alors que, hormis le trafic de perfectionnement, les statuts de l'association ne donnent à ce dernier aucun moyen ne serait-ce que d'être tenu au courant de ses activités. On peut se demander en outre, compte tenu du climat qui règne à Londres, s'il est très habile que Brown Boveri soient cités au premier rang des inspirateurs de la proposition.

* * *

Du côté britannique, le projet de Trust des métaux a fait l'objet d'un examen critique de Skipworth. Le représentant à Berne du Département de contrebande ne comprend pas très bien pourquoi le projet de l'association a été transmis à Londres par le Gouvernement suisse, qui se dit opposé à un contrôle étranger, et pas par les intéresséss eux-mêmes. Il croit que le Gouvernement fédéral est presque certainement de bonne foi, mais il n'est pas sûr qu'il en soit de même pour les maisons intéressées, parmi lesquelles figurent Brown Boveri. Il remarque qu'il n'est prévu aucun contrôle des activités du Trust ni par la Grande-Bretagne, ni même par le Gouvernement suisse. L'association projetée ne rassemblerait que les intéressés, qui risquent fort de préférer favoriser leurs affaires plutôt que de veiller aux intérêts du Gouvernement britannique. La composition du conseil d'administration n'est pas précisée. Il pourra s'agir d'hommes d'affaires qui n'auront ni le temps ni le désir de contrôler leurs associés. L'association n'exclut pas les Allemands domiciliés en Suisse. L'assemblée générale peut modifier en tout temps le règlement du Trust en s'abstenant d'en faire l'objet d'une communication. Les garanties proposées en matière d'exportation et de trafic de perfectionnement ne sont pas suffisantes. Ne serait-il pas possible de fabriquer des simulacres de machines pour exporter en fait le métal ? Pour toutes ces raisons, Skipworth estime que le projet ne peut faire l'affaire. A son avis, l'association ne devrait pas être exclusivement suisse, mais anglo-suisse, ou anglo-franco-suisse. Il est nécessaire que le Gouvernement britannique puisse procéder à des contrôles effectifs [64].

A Paris, le Ministère des affaires étrangères approuve les conclusions de Skipworth tendant à créer une agence anglo-franco-suisse. Le Quai d'Orsay souhaite la présence dans son conseil d'administration d'un repré-

[64] Skipworth à Grant Duff, 1.3.1915 *(ibid.)*.

sentant de l'Angleterre et d'une représentant de la France, qui auraient le droit de contrôler non seulement l'emploi des métaux importés, mais encore les exportations des articles fabriqués. On estime en outre à Paris que le trafic de perfectionnement devrait être totalement exclu. En conclusion, Paris demande à Londres qu'Oppenheimer s'arrête en France sur le chemin de Berne pour arrêter une position alliée commune [65].

Skipworth, qui est en contact suivi avec Dietrich Schindler, lui fait part de ses observations. Le directeur d'Oerlikon, qui reste, de son côté, en contact étroit avec Hoffmann, se rend bien compte que les « garanties » offertes par le Trust sont illusoires. Il a déjà attiré l'attention de ses collègues de la commission de l'ASFM sur ce point. La stipulation que l'association à créer a « le droit » d'imposer une amende pouvant aller jusqu'au double de la valeur de la marchandise exportée frauduleusement ne l'autorise-t-elle pas également à punir un coupable avec une amende de quelques francs ? Il leur a aussi indiqué que le projet ne prévoyait aucun système de contrôle réel [66].

En réponse aux objections de Skipworth, Schindler, qui ne désespère toujours pas de s'arranger avec l'Angleterre, reconnaît que la Grande-Bretagne a le droit de s'assurer que les marchandises importées en Suisse sont utilisées selon les conditions auxquelles leur exportation ou leur transit ont été autorisés. Il admet qu'un représentant du Gouvernement britannique ou français pourrait siéger au conseil d'administration du Trust pour permettre aux gouvernements alliés de s'assurer que tout est en ordre, mais il remarque que le Gouvernement suisse y est opposé. Sur un point, il est intransigeant. Il déclare qu'il est impossible que des agents étrangers aient accès aux fabriques, car les entreprises doivent sauvegarder leurs secrets commerciaux [67].

Schindler désapprouve, à cet égard, la soumission d'Aubert Grenier. Il fait savoir à Hoffmann qu'il est partisan de donner les garanties les plus étendues que les engagements pris seront respectés, mais il estime que les industriels suisses doivent se dresser contre un contrôle franco-britannique dans leurs usines. Il soumet à Hoffmann des certificats délivrés par Carlin portant mention du fait que les destinataires des marchandises dont l'exportation est sollicitée, acceptent de laisser inspecter leurs livres par un agent britannique [68]. Aussitôt, Hoffmann câble à Carlin qu'un tel contrôle

---

[65] Delcassé à Bertie, 24.3.1915 *(ibid.)*.

[66] Schindler à Hoffmann, 20.2.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b).

[67] Pratiquement, Schindler explique à Skipworth qu'il serait prêt à montrer ce qu'Oerlikon exporte en Allemagne et en Autriche, mais il ne veut pas que des ingénieurs français viennent inspecter ses usines et s'emparer du nom de ses clients français. (Skipworth à Grant Duff, 18.2.1914 ; PRO FO 382 405.)

[68] Schindler à Hoffmann, 19 et 26.2.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b).

serait ressenti comme une grave menace à l'indépendance économique suisse. Dans les négociations sur le Trust, le contrôle mutuel des membres du syndicat lié à l'application des interdictions officielles d'exportation, doit être considéré comme une garantie suffisante. Ni la note franco-britannique du 14 janvier, ni les statuts du NOT ne prévoient de tels contrôles dans les entreprises [69]. Cela dit, Hoffmann se rend compte qu'il ne peut plus tergiverser sur la question sans cesse soulevée par Grant Duff et Beau concernant la communication des autorisations exceptionnelles d'exportation du Conseil fédéral. Aussi autorise-t-il Carlin, au cas où l'Angleterre insisterait, à mentionner, dans la forme la plus prudente, que le Gouvernement suisse communiquera spontanément les autorisations d'exportation qu'il accordera que ce soit en trafic de perfectionnement ou de compensation [70].

Mis au courant par Schindler de l'opposition du Gouvernement fédéral à l'exercice en Suisse d'un contrôle des représentants alliés, Skipworth se demande si, pour résoudre la difficulté, le Gouvernement suisse ne pourrait pas prendre ses distances par rapport au Trust. De la sorte, celui-ci, en tant qu'organisme privé tout à fait indépendant du gouvernement, pourrait offrir de lui-même deux sièges de son conseil d'administration à l'Angleterre et à la France. Quant aux inspections d'usines, elles ne seraient faites que par un expert neutre choisi par le conseil d'administration du Trust. Cette solution impliquerait naturellement qu'au lieu d'avoir un seul syndicat comme prévu, il serait nécessaire d'en créer un autre, parallèle, pour satisfaire aux exigences de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie [71].

Schindler se convainc au cours de la discussion que, pas plus que Grant Duff, Beau n'est satisfait par le projet de Trust. Il est à craindre qu'il n'exercera en fait aucun contrôle et que tout le système de surveillance se limitera au contrôle douanier des exportations. Dans le système qu'il a imaginé, Skipworth convoite pour lui-même le siège de délégué officiel au conseil d'administration du Trust. Il croit même que la France serait prête à renoncer à nommer un délégué français au cas où lui, Skipworth, serait désigné comme représentant du Gouvernement britannique. Schindler ne voit pas que des inconvénients à la présence d'un représentant des gouvernements alliés au sein du Trust. Aussi n'hésite-t-il pas à plaider la cause de Skipworth auprès d'Hoffmann. Il croit qu'un

---

[69] Carlin remarque que la formule était une mention inhabituelle ajoutée à la demande expresse et spontanée des intéressés. Il admet qu'il ne saurait être question de reconnaître en principe à l'Angleterre le droit de faire procéder par ses agents à des contrôles dans des entreprises suisses.

[70] Hoffmann à Carlin, 27.2.1915 *(ibid.)*.

[71] Skipworth à Grant Duff, 2.3.1915 (PRO FO 382 405).

tel délégué pourrait rendre de bons services, qu'il s'agisse de donner le nom de fournisseurs, de négocier avec l'étranger ou de faciliter le commerce d'outre-mer. Il pourrait endosser une grande partie de la responsabilité pour l'observation stricte des engagements à prendre par le Trust. Le choix d'un homme raisonnable pour ce poste contribuerait beaucoup à ce que les conditions proposées au Trust soient interprétées loyalement. « Ne faisons-nous pas cette expérience avec les travailleurs, poursuit Schindler, que plus nous discutons personnellement avec eux les questions controversées, plus nous trouvons facilement une solution ? » Schindler croit aussi que ce serait une bonne chose que d'avoir deux syndicats distincts, l'un travaillant avec les Alliés, l'autre avec les Centraux, chacun pouvant tenir compte des conditions différentes imposées par chaque groupe d'Etats. Il rappelle en effet à Hoffmann que l'Allemagne est en train de poser des conditions plus sévères que l'Angleterre et que, dans certains cas, elle n'acceptera pas, comme cette dernière, la clause autorisant l'exportation d'articles de contrebande, même si la valeur de la matière première n'est pas prédominante dans le produit [72].

Schindler et Skipworth se séparent en décidant qu'ils continueront de discuter à Berne de manière tout à fait officieuse. En vue de rapprocher les positions divergentes, chacun va rédiger de son côté un projet de statuts. Ce n'est pas sans arrière-pensée que Skipworth s'engage sur cette voie : Il est persuadé que l'Angleterre parviendra finalement à obtenir l'inspection des usines, étant donné qu'elle aura toujours le moyen de retenir la marchandise désirée par les entreprises suisses [73].

A Londres, les réactions de Craigie ne sont pas trop défavorables. Il estime qu'à première vue les garanties proposées sont satisfaisantes. Mais il se demande ce que vaut l'intégrité des grands métallurgistes suisses : Parmi ceux que Carlin mentionne comme fondateurs du Trust, deux Brown Boveri et Oerlikon, lui apparaissent certainement suspects. Craigie regrette que Zurich, « centre de l'influence allemande en Suisse », ait été choisie comme siège de l'association. Il admet que l'exportation suisse en Allemagne ne doit pas être entièrement abolie, même si cela ne doit pas satisfaire l'Amirauté. Il se demande si l'Angleterre ne devrait pas communiquer au Gouvernement suisse les raisons qu'elle a de se méfier des entreprises suisses. Il propose de tenter un essai à certaines conditions. La légation d'Angleterre devrait pouvoir exercer un certain contrôle. Les pénalités pour infraction devraient être plus sévères. Le trafic de perfectionnement devrait être limité dans le temps. Enfin, il serait nécessaire

[72] Schindler à Hoffmann, 2.3.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b).

[73] Skipworth à Grant Duff, 2.3.1915 (PRO FO 382 405).

d'interdire l'exportation des produits pouvant servir en premier lieu à un but de guerre [74].

Les premières réactions, évidemment fragmentaires, communiquées à Carlin sont relativement encourageantes. C'est la question du trafic de perfectionnement qui semble faire problème. Le Comité de restriction craint que l'Allemagne ne réexpédie pas en Suisse le même cuivre que celui qu'elle aura reçu, mais un produit de qualité inférieure se prêtant aux alliages, mais pas à la manufacture de munition. Pour répondre à cette objection, Carlin suggère à Hoffmann que des experts soient consultés. Peut-être la Suisse ne devra-t-elle expédier en Allemagne que du cuivre de qualité inférieure ? Ou ne pourrait-elle pas procéder au perfectionnement en Suisse même ? Les installations qu'il serait nécessaire de construire ne constitueraient-elles pas un bon investissement après le retour des temps normaux [75] ?

En Suisse, Skipworth poursuit ses discussions avec Schindler. Une question délicate ne peut plus être évitée. Il apparaît que plusieurs entreprises importantes sont allemandes ou dirigées par des Allemands et qu'elles devraient devenir membres de l'association. Schindler explique à Skipworth que si ce principe n'est pas admis, les négociations se heurteront à de très sérieuses difficultés. Le syndicat n'a pas seulement pour but de donner à ses membres la possibilité de continuer à faire des affaires, mais également de donner du travail à la classe ouvrière suisse. La plupart des maisons en cause sont considérées comme suisses par les Suisses. Certaines l'étaient à l'origine, mais sont maintenant contrôlées par des capitaux allemands. D'autres, bien que dirigées par des Allemands, n'ont des établissements qu'en Suisse. Cette fois-ci, la réaction de Craigie est nettement négative : « Nous ne pouvons pas donner notre accord, note-t-il, à ce qu'une entreprise contrôlée par des Allemands devienne membre de l'association » [76].

En acceptant de converser avec Skipworth et de se faire auprès de lui l'interprète des fabricants de machines, Schindler espère pouvoir faire avancer ses propres affaires. Or, quelle n'est pas sa déception lorsqu'il se rend compte que tous ses efforts sont peine perdue. Ses demandes de cuivre n'ont pas été comprises dans le contingent octroyé à la demande du Gouvernement suisse, non pas parce qu'Oerlikon est suspect au point de figurer sur une liste noire, mais parce que le *Foreign Office* veut obtenir un arrangement d'ensemble concernant l'importation des métaux en

---

[74] *Foreign Office* (Craigie), notice, 4.3.1915 *(ibid.)*.

[75] Carlin à Hoffmann, 27.2.1915 (AF 2200 Londres 26 XVII A 15).

[76] Skipworth à Grant Duff, 6.3.1915 ; *Foreign Office* (Craigie), notice, 12.3.1915 (PRO FO 382 405).

Suisse. Par une étrange ironie du sort, cette décision frappe ainsi directement l'industriel qui s'était quelque peu singularisé, parmi ses confrères de Suisse allemande, en se faisant l'avocat d'une entente avec l'Angleterre et le prive de son cuivre, alors que ses concurrents, qui ne se sont pas gênés de tempêter, parviennent à s'en procurer plus ou moins directement !

L'Aluminium de Neuhausen, par exemple, à qui sa qualité de fournisseur de Krupp enlevait toute possibilité de se procurer du cuivre en Angleterre, s'est arrangé avec les autorités fédérales pour obtenir une partie du cuivre accordé par l'Angleterre à d'autres destinataires. Adolphe Borel, directeur de Cortaillod, qui a négocié l'achat du cuivre réservé aux centrales électriques, a reçu mission d'acheter également le cuivre accordé aux fabriques fédérales de munition. Une partie devait en être cédée, avec l'accord des départements fédéraux intéressés, à diverses entreprises privées. Le Département politique a demandé à Carlin d'éviter soigneusement de mentionner le nom de Neuhausen au cours de cette transaction. Le cuivre qui aurait dû être adressé à la Fabrique fédérale de Thoune est consigné au Commissariat des guerres de l'armée suisse, qui le fait parvenir à ses vrais destinataires. Carlin se rend bien compte des risques d'une telle façon de procéder, mais il pense qu'il appartient aux intéressés de s'accorder en Suisse sur la répartition de la marchandise. Il suggère ainsi qu'Oerlikon s'entende avec une des maisons favorisées. Le danger auquel Carlin songe est que l'Angleterre découvre la supercherie. Il ne voit pas, pas plus qu'Hoffmann, qu'en acceptant de jouer le rôle de prête-nom pour une entreprise privée, le Gouvernement fédéral se prive du droit au respect de la part de ceux qui bénéficient de sa complaisance et qu'il met en outre en danger la réputation et, partant, la vie économique générale du pays [77].

Dans la conversation qui se poursuit à Londres entre Oerlikon et le Gouvernement britannique, celui-ci n'est pas à court de prétextes pour justifier sa position. Il a appris de Paris que Schindler, qui a tenté d'y négocier au début février le transit du cuivre qu'il attend, a refusé de laisser inspecter ses comptes par un agent français [78]. A la légation d'Angleterre à Berne, le « colonel » Schindler a malhabilement compromis son cas en fanfaronnant. Il y a déclaré que si Oerlikon était contraint de fermer, il en résulterait une grande indignation, que si la Suisse ne pouvait obtenir les importations qui lui sont nécessaires, elle pourrait être contrainte à prendre les armes ! Cette remarque ne plaît guère à Londres.

---

[77] Carlin à Hoffmann, 9, 12 et 13.3.1915 ; Hoffmann à Carlin, 13.2, 11 et 15.3 1915 ; Carlin à LeBas, 9.4.1915 (AF 2200 Londres 26 XVII A 5 ; AF 2200 Londres 26 XV B Métal I et II).

[78] Bertie à Grey, 8.2.1915 (PRO FO 368 1425).

Elle n'est pas non plus de nature à impressionner les Anglais. Grant Duff, dans sa dernière évaluation de la situation militaire, a noté que la Suisse française refuserait certainement de marcher contre les Alliés et que, de toute façon, le Gouvernement fédéral n'avait jamais plus de deux mois de blé dans le pays [79]. On reproche maintenant à Schindler ses « relations étendues » avec l'Allemagne [80]. Peut-être songe-t-on à Londres au fait que Martin Schindler, frère de Dietrich, est directeur général de l'Aluminium de Neuhausen, société germano-suisse à laquelle Oerlikon est intéressé. On note en outre qu'Oerlikon continue d'exporter en Allemagne, ce qui constitue une excellente raison de lui refuser son cuivre [81]. L'Amirauté estime que les produits d'Oerlikon peuvent servir à la fabrication de matériel de guerre. Elle signale au *Foreign Office* qu'Oerlikon fait de la publicité dans la presse allemande, qu'elle n'a aucune confiance dans le Gouvernement suisse, dans le ministre de Suisse, dans les industriels suisses, qu'elle est fermement opposée à tout envoi pour Oerlikon [82].

Mis au courant par l'intermédiaire de Carlin et d'Hoffmann des soupçons qui pèsent sur lui, Schindler se défend de faire des armes. Il déclare à la légation d'Angleterre que sa *Maschinenfabrik Oerlikon* n'a rien à voir avec la *Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon* qui, elle, en produit. Hoffmann confirme que les soupçons qui pèsent sur Schindler sont tout à fait sans fondement. Schindler offre à l'attaché commercial britannique de venir visiter son usine. Skipworth s'y rend et défend chaleureusement la cause de Schindler [83].

Craigie, le chef du Département de contrebande, répugne à être dur avec un homme qui lui a donné l'impression de jouer cartes sur table. Il demande qu'on laisse sortir 150 tonnes de cuivre, sous contrôle, pour Schindler, puisque ses concurrents ont été plus heureux [84] Mais sa proposition n'est pas retenue : Il n'y a pas confusion entre les deux fabriques d'Oerlikon. Schindler n'a pas donné une garantie suffisante. Aucune autorisation ne sera accordée tant que le Trust des métaux n'aura pas été constitué [85].

---

[79] Grant Duff à Grey, 31.1.1915 (PRO FO 382 405).

[80] Grant Duff à Grey, 23.2.1915 (PRO FO 368 1425) ; *Foreign Office,* notice, s.d. (PRO FO 382 405).

[81] *Foreign Office,* notice, 27.2.1915 *(ibid.).*

[82] Amirauté (Amiral Slade), notice, 23.2.1915 ; Amirauté au *Foreign Office,* 1.3.1915 (PRO FO 368 1425).

[83] Carlin à Hoffmann, 2.3.1915 ; Hoffmann à Carlin, 6.3.1915 (AF 2200 Londres 26 XVII A 5) ; Grant Duff à Grey, 4.3.1915 ; Skipworth à Grant Duff, 6.3.1915 (PRO FO 368 1425).

[84] *Foreign Office* (Craigie), notice, s.d. *(ibid.).*

[85] Carlin à Hoffmann, 8.3.1915 (AF 2200 Londres 26 XV B Métal II).

Schindler est ulcéré : Grant Duff n'est-il pas très bien disposé à son égard ? Skipworth n'a-t-il pas constaté *de visu* qu'il ne produisait aucune machine pouvant servir à la fabrication d'armes et de munitions ? Il veut savoir lesquelles de ses machines sont suspectes pour pouvoir s'engager éventuellement à ne pas les exporter. Peut-être les ennuis qu'on lui fait viennent-ils de ce qu'il n'admet pas le contrôle de son usine ? « Si tel est le cas, écrit-il à Londres, la raison en est que le Conseil fédéral n'autorise pas de contrôle par des fonctionnaires étrangers. En revanche, nous serions tout à fait d'accord de nous soumettre à un contrôle effectué par le Conseil fédéral pour le compte du Gouvernement britannique [86].

L'argumentation est curieuse. D'une part, ce n'est pas le Conseil fédéral qui a pris les devants et qui est intervenu dans une question où l'industrie privée n'est pas prête à le laisser s'ingérer. L'avenir montrera en outre que le Gouvernement fédéral s'accommodera des contrôles effectués par des agents étrangers dans les entreprises suisses. D'autre part, il est absurde de supposer qu'un Conseil fédéral qu'on présente comme étant si soucieux de préserver la souveraineté nationale accepterait de se charger lui-même d'un contrôle pour le compte d'un gouvernement étranger. De toute évidence, les nerfs de Schindler ont été mis à l'épreuve et la passion l'aveugle. A moins que la fausseté de la position dans laquelle il s'est mis ne se révèle dans ses outrances.

Schindler, en effet, s'est engagé le 26 février à livrer des douilles d'acier pour l'armée allemande. Sans doute s'agissait-il de remédier au manque de travail qui commençait à se faire sentir dans son entreprise par suite du manque de cuivre. Sans doute s'agit-il d'une commande relativement modeste, puisque Schindler a estimé pouvoir livrer environ 7000 douilles seulement par semaine. En outre, par suite de difficultés dans la livraison des matières premières et des machines-outils nécessaires, la fabrication ne commencera que le 22 mars [87]. Toujours est-il que le directeur d'Oerlikon a fait preuve d'un certain aplomb en assurant à la légation d'Angleterre qu'il ne produisait aucun matériel de guerre, en organisant une visite de ses ateliers pour obtenir un rapport favorable de l'agent britannique et surtout en compromettant le chef du Département politique, qui — naïf ou complice ? — a confirmé ses dires, qui n'étaient matériellement exacts que sur le moment et pour quelques jours seulement encore.

A Londres, le *Foreign Office,* totalement inconscient du double jeu que Schindler est en train de jouer, se contente de réfuter ses arguments. Si Aubert Grenier et même Brown Boveri ont pu obtenir du cuivre, c'est qu'il était en transit des Etats-Unis, tandis qu'Oerlikon veut exporter du

[86] Schindler à Oerlikon (Londres), 13.3.1915 *(ibid.).*

[87] Schindler à Romberg, 12.5.1915 (BAK R 85 6970).

cuivre de Grande-Bretagne. Oerlikon prétend ne faire quasi rien d'autre que des moteurs et des machines électriques ordinaires. A cela le *Foreign Office* rétorque qu'exportés en Allemagne, ces produits iraient remplacer le travail manuel dans les fabriques de munition [88].

La filiale anglaise d'Oerlikon rappelle qu'elle est le fournisseur du London & North Western Railway, du London, Brighton & South Coast Railway [89]. Mais ces références sont sans effet. Oerlikon tente également d'intéresser Carlin à son affaire en remarquant qu'avec les raisonnements qu'on lui oppose, n'importe quel article, en fin de compte, pourrait servir à la fabrication de matériel de guerre [90]. Mais Carlin n'est pas prêt à s'enthousiasmer pour les malheurs de l'entreprise. Au *Foreign Office,* on croit savoir qu'il a déjà dit à Oerlikon que le moment était probablement venu de renoncer à ses clients allemands [91]. Carlin intervient pourtant par acquis de conscience. Il voit Grand Duff, qui se trouve à Londres, tout en sachant que l'entrevue sera inutile. Il évoque le cas avec Oppenheimer, qui connaît bien le dossier. Celui-ci lui explique qu'on admet tout à fait à Londres qu'Oerlikon soit prêt à ne plus livrer de machines à l'Allemagne, qui serviraient directement à la fabrication de munition. Mais n'importe quel moteur peut être utilisé pour faire tourner de telles machines et si l'Allemagne achète des moteurs, dans l'état actuel de son industrie, qui ne travaille plus que pour des buts militaires, ils ne serviraient à rien d'autre qu'à de tels buts. Oerlikon ne peut espérer obtenir du cuivre que si la fabrique s'engage à ne plus livrer de machines aux pays ennemis de la Grande-Bretagne. Carlin conseille donc à Schindler de faire ses comptes et de déterminer s'il n'est pas plus avantageux pour lui de renoncer à certaines de ses livraisons pour obtenir le cuivre qui lui est nécessaire. Carlin, on le voit, ne fait que retourner à Schindler l'argument que ce dernier avait imaginé de développer dans son article anonyme de la *Neue Zürcher Zeitung* du 14 janvier [92] !

«La dernière condition qui nous est proposée, s'exclame le directeur de la filiale anglaise d'Oerlikon, nous obligerait en somme à faire fi de la neutralité de notre pays ! Le *Foreign Office,* poursuit-il, modifie sans cesse sa position pour poser des conditions de plus en plus exorbitantes. » [93] On peut comprendre cette réaction si l'on se souvient qu'à la fin de décembre,

---

[88] Acton, chargé d'affaires, à Grey, 15.3.1915 ; Grey à Acton, 23.3.1915 (PRO FO 368 1425).

[89] Oerlikon (Londres) à Carlin, 23.3.1915 (AF 2200 Londres 26 XV B Métal II).

[90] Oerlikon (Londres) à Carlin, 17.3.1915 *(ibid.).*

[91] Grey à Acton, 23.3.1915 (PRO FO 368 1425).

[92] Carlin à Hoffmann, 24.3.1915 (AF 2001 (K) 7).

[93] Oerlikon (Londres) à Carlin, 25.3.1915 (AF 2200 Londres 26 XV B Métal II).

Oerlikon avait commencé par recevoir des assurances positives concernant ses commandes de cuivre. Le plus piquant, cependant, est que, pendant tout ce temps, on est convaincu au *Foreign Office* que Schindler est de bonne foi et qu'on ne sacrifie Oerlikon que dans l'intérêt d'un grand dessein politique. On attend qu'Oppenheimer se rende en Suisse pour faire savoir personnellement à Schindler qu'on lui est au fond assez favorable [94]. Si l'on estime nécessaire de continuer à temporiser et d'être sévère avec la Suisse jusqu'à ce qu'elle fasse amende honorable, on se dit toujours que Schindler est un homme honnête, avec qui on a été dur [95].

La tournure prise par ses affaires a découragé Schindler. Skipworth croit qu'il était le principal organisateur du syndicat d'importation des métaux. En tout cas, il constate que les négociations sur le Trust n'avancent plus depuis que Schindler a reçu un nouveau refus d'exporter son cuivre [96]. Il le regrette, car, dans son esprit, un arrangement sur la question des métaux devait constituer un premier pas vers la constitution d'un syndicat d'importation général.

* * *

Si les conversations sur le Trust des métaux sont entrées dans un temps mort, il n'en va pas de même des efforts entrepris dans le but de créer en Suisse un syndicat général d'importation. Craigie, qui a confiance en Skipworth, l'a encouragé à progresser dans cette voie. Il croit que Skipworth désire une entente avec la Suisse et qu'il recommandera tout arrangement satisfaisant. Au début de février, il lui a conseillé de se mettre en rapport avec F.-F. Roget, à Genève, pour discuter de la question de créer un syndicat d'importation analogue au Trust néerlandais [97].

François-Frédéric Roget est un privat docent de l'Université de Genève. Il y enseigne la langue et la littérature anglaises, y accueille les étudiants de Grande-Bretagne et se préoccupe de manière générale de tisser des liens entre la Suisse et les îles Britanniques, où il a enseigné le français dans sa jeunesse, que ce soit en faisant ressortir les valeurs communes à deux pays marqués par le protestantisme ou en vulgarisant le ski

---

[94] Grey à Acton, 23.3.1915 (PRO FO 368 1425).

[95] En signe de bienveillance, on décidera bientôt de lui laisser exporter quelques creusets de Grande-Bretagne. *(Foreign Office* (Crowe et O'Malley), notices, 31.3. 1915 ; PRO FO 382 405.)

[96] Skipworth à Grant Duff, 18.3.1915 (PRO FO 382 416). L'octroi par l'Angleterre d'un contingent de cuivre a aussi contribué à enlever son caractère d'urgence extrême à la question de la constitution du Trust des métaux, en permettant de satisfaire les besoins les plus pressants des divers intéressés.

[97] *Foreign Office* (Craigie), notice, s.d. (PRO FO 382 405).

auprès de la bonne société londonienne [98]. Roget est en relations épistolaires avec J. A. Spender, l'influent directeur de la *Westminster Gazette*, ami du premier ministre Asquith. Dans une lettre du 12 janvier, il lui suggère de s'inspirer pour un article de son journal de l'éditorial du *Journal de Genève* du même jour. Dans le commentaire qu'il en donne, Roget développe l'argumentation suivante :

Etant donné la position de la Suisse, neutre et liée par ses traités de commerce, il appartient à l'Angleterre de prendre elle-même les mesures nécessaires : 1. pour empêcher de l'extérieur que les marchandises ne transitent en Suisse sur l'Allemagne ; 2. pour empêcher que le commerce ne vende à l'Allemagne. L'Angleterre ne peut guère espérer atteindre ses buts légitimes de belligérant par la voie officielle sans indisposer l'opinion suisse ou se heurter à des objections de la part du Gouvernement fédéral. Il lui faut donc entrer directement en relations d'affaires avec le commerce et l'industrie de la Suisse. L'idée essentielle de Roget est de créer un « Office central » anglo-suisse de droit privé pour l'importation des marchandises d'outre-mer. De la sorte, les besoins normaux de la Suisse seraient satisfaits sans que les autorités n'aient à rendre de comptes aux belligérants [99].

Cette lettre a été communiquée au *Foreign Office*. Craigie estime que la proposition revient à créer en Suisse un organisme analogue au NOT. Il pense qu'en coopération avec la France, l'Angleterre devra travailler dans ce sens, étant donné la réticence du Gouvernement suisse à prendre des mesures adéquates. Il est possible que lorsqu'un tel organisme aura été créé, le Gouvernement suisse l'approuvera. En tout cas, Craigie déconseille d'aller plus loin sans l'accord du Gouvernement fédéral [100].

L'initiative que Roget a prise de manière indépendante, alors même que Carlin séjournait à La Haye pour renseigner le Conseil fédéral sur l'institution du NOT, est bien distincte des transactions qui se déroulent officiellement à Londres et à Berne. Elle est parvenue fortuitement à la connaissance du *Foreign Office*, qui a conseillé à Skipworth de prendre contact avec Roget. C'est donc de manière plus ou moins officieuse que Skipworth travaille à Genève à un projet de syndicat général d'importation privé, par le moyen duquel il espère résoudre en temps opportun la question ardue du contrôle des syndicats particuliers à créer [101].

Skipworth voit l'avantage qu'il y a à rechercher un arrangement sur une base privée. Il se rend compte qu'en matière de contrôle, le Gouver-

---

[98] *Catalogue des ouvrages, articles et mémoires publiés par les professeurs... de l'Université de Genève*, V (1909), VII (1928).

[99] Roget à J. A. Spender, Genève, 12.1.1915 (PRO FO 382 403).

[100] *Foreign Office* (Craigie), notice, 2.2.1915 (PRO FO 382 405).

[101] Skipworth à Grand Duff, 4.3.1915 *(ibid.)*.

nement fédéral n'est pas un garant sûr. En premier lieu, il n'a pas le personnel ou le temps de faire grand chose et il dépend presque entièrement d'appuis extérieurs à l'administration. En outre, Skipworth a enquêté sur les relations entre le Gouvernement fédéral et les industriels qui produisent des articles pour les Puissances centrales et sur les sympathies personnelles des conseillers fédéraux. En étudiant les ramifications de Brown Boveri, il a découvert le nom de Motta dans le conseil d'administration des Gotthardwerke de Bodio, qui livrent du ferrosilicium à l'Allemagne et même, semble-t-il, à Krupp. Voilà sans doute, juge Skipworth, ce qui explique la pression que Motta a exercée sur un correspondant de la *Gazette de Lausanne* pour qu'il ne parle pas des exportations suisses de ferrosilicium. Si le président de la Confédération a été avant la guerre l'avocat conseil des Gotthardwerke, auxquels sont intéressés la société Motor et donc Brown Boveri, un autre conseiller fédéral, Schulthess, était l'avocat conseil de Brown Boveri même. Skipworth est ainsi persuadé que certains membres du Gouvernement fédéral ont des intérêts particuliers et, partant, de la peine à réconcilier leur devoir avec ces intérêts [102].

Au *Foreign Office,* l'idée d'un syndicat général apparaît excellente. Tant pis si, par suite de la mauvaise volonté des industriels zurichois, le Trust des métaux ne donne rien pour le moment. Ne peut-on pas envisager comme alternative de constituer un Trust élargi s'occupant de l'ensemble des articles de contrebande et de ceux dont l'exportation est interdite [103] ?

Cependant, à Berne, Hoffmann commence, lui, à s'inquiéter du retard apporté à la solution de la question du Trust des métaux. C'est en effet sur la base d'un arrangement dans ce domaine qu'il entend composer la réponse officielle de la Suisse à la note conjointe franco-britannique du 14 janvier [104]. Quels motifs peuvent expliquer l'inquiétude du chef du Département politique ? D'une part, Hoffmann craint de voir dans l'émergence de syndicats d'importation aux allures indépendantes des concurrents dangereux à l'organisation qu'il a aidé l'association zurichoise des fabricants de machines à imaginer. D'autre part, Hoffmann a de quoi s'alarmer des entraves que continuent de rencontrer le commerce et l'industrie et qui menacent de prendre un caractère grave, qu'il s'agisse des exportations de Grande-Bretagne, des expéditions d'outre-mer ou de l'obtention de certificats d'origine pour les produits suisses.

* * *

[102] Skipworth à Acton, 18.3.1915 (PRO FO 371 2474) ; Skipworth à Grant Duff, 3.4.1915 (PRO FO 551 1).

[103] Grey à Acton, 21.3.1915 (PRO FO 382 405).

[104] Hoffmann à Lardy, 22.3.1915 (AF 2001 (A) 1127).

Au début de février, Hoffmann a reçu la visite d'Adrien Lachenal et de l'avocat Brauchlin de Zurich, qui lui ont exposé leur idée de créer une société coopérative pour l'importation de marchandises. Brillant avocat, auquel plusieurs altesses européennes ont confié leurs intérêts, Lachenal est un éminent représentant de la franc-maçonnerie et du radicalisme genevois. Ancien conseiller fédéral, il a présidé en 1896 aux destinées de la Confédération et du Département politique. Des relations d'amitié personnelle le lient à René Viviani, depuis juin 1914 président du Conseil de la République française. Quant à Brauchlin, avec qui Lachenal a pris contact, c'est lui qui, en janvier, a proposé dans la *NZZ* la création d'un syndicat d'importation sur le modèle du Trust hollandais.

Lachenal a exposé à Hoffmann que les gouvernements alliés désirent avant toute chose se trouver en face de groupements responsables, qui soient à leur tour officieusement reconnus par les autorités fédérales. Dans son optique, le Gouvernement fédéral doit laisser le commerce privé d'importation s'organiser de manière autonome. Les mesures prises par la Confédération pour assurer à la Suisse sa consommation de certaines denrées de première nécessité ne doivent pas être étendues à l'infini par les autorités, qui ne peuvent raisonnablement se faire acheteurs-vendeurs de toutes les marchandises dont la Suisse a besoin [105]. Lachenal se pose donc en défenseur de l'initiative privée.

Mais Hoffmann a été alerté par la Chambre de commerce de Zurich au sujet de l'association envisagée. Ses statuts, affirme la Chambre, ont été rédigés par Brauchlin en relation avec le consulat général d'Angleterre à Zurich. L'association projetée propose comme conditions, dans ses contrats avec les importateurs, que ceux-ci ne fassent travailler les matières premières importées que par des ouvriers de nationalité suisse [106] et qu'ils ne vendent leur production qu'aux ressortissants de l'Entente ou d'Etats neutres, à l'exclusion de l'Allemagne, de ses alliés ou des personnes ou firmes suspectes figurant sur une liste noire. D'autres dispositions déplaisent à la Chambre de commerce, notamment celles qui prévoient que les contrats resteront en vigueur jusqu'à la reprise des relations diplomatiques entre l'Allemagne et la Grande-Bretagne ou que l'organe de contrôle des Etats bloquants recevra un exemplaire des contrats et exercera un droit de contrôle en relation avec le comité de l'association. La Chambre a fait part de ses objections à la rédaction de la *NZZ* et lui a demandé de faire preuve de réserve au cas où les initiateurs s'adresseraient à elle pour donner quelque publicité à leur projet [107].

---

[105] A. Lachenal à Hoffmann, 4.2.1915 (AF 2001 (K) 7).

[106] En fait, l'association considérerait comme « ouvriers suisses » les ouvriers étrangers établis en Suisse avant le 1.8.1914.

[107] Chambre de commerce de Zurich à Hoffmann, 2.2.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b).

Hoffmann se montre réservé face à Lachenal et Brauchlin. Il leur répond qu'il est déjà en train d'essayer de conclure un arrangement avec les gouvernements intéressés au sujet des industries de grosse métallurgie et leur conseille d'attendre que ces négociations aboutissent. Le 23 mars, soit six semaines après sa première entrevue avec Hoffmann, Lachenal lui demande où en sont ses négociations et s'il n'estime pas le moment opportun de continuer les pourparlers au nom de l'affaire qu'il lui a exposée [108].

Bien loin d'avoir abouti, les négociations sur le Trust des métaux sont dans l'impasse. De toute évidence, on s'impatiente à Genève de la lenteur des pourparlers de Berne. Le 19 mars, en effet, un autre projet est soumis à Hoffmann. Il s'agit cette fois d'une *Société auxiliaire du commerce et de l'industrie* en formation à Genève. Ses promoteurs sont Ami Gandillon, administrateur des Conserves de Saxon et de l'entreprise chimique de La Lonza, directeur du secrétariat international du carbure de calcium à Genève ; Albert Natural, de Natural Le Coultre, expéditeurs à Genève ; Albert Vassali, administrateur de la Lumina, dont les efforts pour constituer un syndicat d'importation du pétrole sous égide française sont restés sans succès ; Gaston Perrot, de Perrot Duval, commerce d'automobiles ; Constant Burtin, un Français de Genève, ancien fondé de pouvoir d'une entreprise de fers et métaux ; Ernest Sautter, ingénieur, et Eugène Borel, professeur de droit international, tous deux à Genève ; Albert Vogt, directeur de l'Institut séro-thérapique et vaccinal suisse à Berne ; Alfred Hoffmann, directeur des tissages de soie de Rüti à Zurich ; enfin, un conseiller national socialiste, Bernhard Jaeggi, président de l'Union suisse des sociétés de consommation à Bâle. Cette liste, on le voit, ne contient le nom d'aucun grand capitaine d'industrie propre à impressionner le Gouvernement fédéral.

Hoffmann mentionne à la délégation de la *Société auxiliaire,* à qui il accorde une audience, qu'il travaille à la constitution d'un Trust des métaux. Il en communique les statuts à ses interlocuteurs. Le lendemain déjà, ceux-ci s'en sont partiellement inspirés et peuvent présenter au chef du Département politique un projet de règlement amendé pour leur société. Désireux de poursuivre sans tarder leurs démarches à Paris, ils demandent à Hoffmann d'agir le plus rapidement possible et de bien vouloir certifier au Gouvernement français que leur groupement est composé de personnalités honorablement connues et que leur projet a l'agrément du Conseil fédéral.

Même amendé, le projet de la *Société auxiliaire* se rapproche davantage du projet de Brauchlin que de celui de l'ASFM. La *Société auxiliaire,* en effet, ne doit être ouverte qu'aux importateurs suisses, neutres ou alliés.

---

[108] A. Lachenal à Hoffmann, 23.3.1915 (AF 2001 (K) 7).

Elle peut refuser son concours à un importateur dont un associé, un gérant, un administrateur ou un fondé de pouvoir est d'une autre nationalité. Aucun importateur ne pourra recevoir une quantité de marchandises supérieure à ce qu'il importait normalement avant la guerre. Il s'engagera à ce que la marchandise reçue par l'intermédiaire de la *Société auxiliaire* soit réservée à la consommation en Suisse ou dans les pays alliés. Il ne pourra exporter dans un pays neutre qu'avec l'accord de la *Société auxiliaire*. La question de l'exportation des produits et du trafic de perfectionnement est réglée sur la base retenue dans les statuts du Trust des métaux. La *Société auxiliaire* peut exiger de ses membres d'être utilisée comme intermédiaire exclusif. Elle percevra un droit représentant de 0,5 à 2 % de la valeur des marchandises importées. Les pénalités pourront comporter des amendes à prélever en premier lieu sur les cautions et l'exclusion de la *Société*. Le produit des amendes sera versé, après soustraction des frais, moitié au Comité international de la Croix-Rouge, moitié au Comité de secours pour les Suisses nécessiteux dans les pays belligérants [109].

Quelles que soient ses hésitations, Hoffmann ne peut guère refuser le service qu'on lui demande. Il s'exécute donc dans une lettre à Lardy. Pour mieux apprécier la sincérité d'Hoffmann, il convient de se rappeler que cette lettre appartient au genre des lettres de recommandation. Rappelant que l'approbation des statuts du Trust des métaux est retardée, qu'Oppenheimer est toujours empêché de venir à Berne, il y exprime sa satisfaction de voir naître d'un autre côté une autre société qui, sur le même terrain et par des moyens du même genre, poursuit un but analogue. Il prie donc Lardy de garantir l'honorabilité des initiateurs de la *Société auxiliaire,* afin de favoriser leurs négociations privées à Paris, en ajoutant que les conditions d'importation prévues ont été fixées d'entente avec le Département politique, de qui elles ont reçu l'agrément. La lettre se conclut comme suit : « Vous voudrez bien faire savoir au gouvernement de la République que nous le verrions avec reconnaissance donner son adhésion à ce projet et entrer en relations dans le plus bref délai possible avec la nouvelle société. » [110]

Bien que ce soit Gandillon qui ait pris la tête de l'entreprise, il semble que l'âme en soit l'entreprise de transports Natural Le Coultre. Le Coultre, qui se rend à peu près chaque jour à la légation de Suisse à Paris pour ses affaires personnelles, ne manque jamais d'entretenir Lardy du projet de *Société auxiliaire*. Il insiste sur le fait qu'elle ne se propose pas de vouloir constituer à son profit un monopole des importations ou de concurrencer dans ce domaine l'activité de la Confédération ou des branches

---

[109] A. Gandillon à Hoffmann, 20.3.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b).

[110] Hoffmann à Lardy, 22.3.1915 (AF 2200 Paris 1 1309).

d'activité qui, comme les chocolatiers, sont déjà bien organisées [111]. Selon lui, la *Société auxiliaire* pourra rendre des services au public. Si elle n'en rend pas, le public ne s'en servira pas.

Mais Lardy n'est pas du tout convaincu. Des conversations qui lui ont été rapportées de droite et de gauche, il croit que la *Société auxiliaire* cherche bel et bien à obtenir une sorte de monopole et qu'elle demande assez nettement qu'on passe par elle pour l'établissement des formulaires et pour les démarches à faire à Paris. Le Coultre, lorsqu'il vient le voir, ne néglige pas l'occasion de faire de la réclame pour sa maison ou de lui demander de recommander celle-ci [112].

Au Quai d'Orsay, Gout pense qu'il est indifférent à l'administration française que les formulaires soient remplis par les copistes de cette société ou par d'autres et que ce soient tels ou tels intermédiaires ou transitaires qui pressent, à Paris, dans les ministères, la solution des demandes. Pour le Gouvernement français, c'est le contrôle qui est l'important. Or il semble difficile que la *Société auxiliaire* possède l'autorité voulue pour s'imposer en Suisse, à tous les cercles de la grande industrie et du grand commerce, qui ont déjà leurs groupements. Et les autres transporteurs ne réclameront-ils pas ? En bref, Gout résume ainsi son impression sur les promoteurs : « Ce sont des gens qui greffent une affaire sur la guerre. C'est leur droit, mais cela est sans intérêt pour le Gouvernement français. » Lardy partage entièrement ce point de vue. Il ne croit pas que le grand commerce et la grande industrie se laisseront plus ou moins majoriser ou absorber par cette société. La vraie garantie à offrir au Gouvernement français lui paraît être dans la confiance que méritent la Confédération et la douane suisse [113].

---

[111] Le Coultre à Lardy, 25.3.1915 *(ibid.)*.

[112] Même si ce zèle répugne à Lardy, il est compréhensible. Natural Le Coultre doivent bien tenir tête à leur concurrent, la Société des transports internationaux, au directeur de laquelle on a dit au Département politique qu'il allait de soi que les transports arrivant à Marseille pour la Confédération seraient consignés à sa maison, dont l'administrateur délégué, Gétaz, est en même temps consul de Suisse. (Société des transports internationaux à Dunant, 9.2.1915 ; AF 2001 (K) 7.)

[113] « Cette *Société auxiliaire,* écrit-il à Berne, n'est pas une association patriotique ; elle a un but d'affaires ; elle a à sa tête des gens d'affaires qui comptent gagner de l'argent. Cette société peut rendre des services dans un certain cercle d'activité, mais ses promoteurs n'ont pas l'envergure, ni le désintéressement d'une entreprise quasi officieuse et quasi nationale à patronner par la Confédération. » En déclarant ainsi la guerre à la *Société auxiliaire,* à laquelle il attribue dès l'abord un caractère « moins patriotique qu'affairiste », Lardy contribue sans doute à se créer, dans les milieux genevois, les solides inimitiés qui, deux ans plus tard, contribueront à mettre un terme à sa carrière. (Lardy à Hoffmann, 13.4.1915 ; AF 2001 (K) 7 ; Lardy, rapport de gestion, Paris 1915 ; AF 2001 E (a) 1.)

CHAPITRE V

Première négociation d'Oppenheimer
Le projet de SSE

Ce n'est que le 9 avril qu'Oppenheimer peut inaugurer à Berne les négociations dont le *Foreign Office* l'a chargé le 26 février. Dans ses mémoires, publiés en 1960, Oppenheimer, sans minimiser la difficulté de sa mission, ne se la rappellera plus que comme « un intermède suisse » [1]. Avant de se rendre à Berne, il se familiarise à Londres avec le dossier suisse et s'entretient le 23 mars avec Carlin. Ce dernier tente de caractériser brièvement le personnage. « Sir Francis, écrit-il à Hoffmann, vous frappera par son apparence extraordinairement sémitique. Mais il est extraordinairement intelligent et habile. A part l'anglais, il parle couramment le français et l'allemand. De temps à autre, Sir Francis exprime son avis assez brutalement, mais il est au fond de nature conciliante. » Carlin croit qu'il se rend à Berne avec le ferme propos de faire parvenir les négociations à une conclusion satisfaisante pour les deux parties. Une semaine plus tard, Carlin, après s'être entretenu avec Joost van Vollenhoven, un des fondateurs du NOT, pourra compléter comme suit son portrait du négociateur britannique. Oppenheim est un homme entièrement digne de confiance, qui expose toujours son point de vue sans détour et qui trouve naturel que ses interlocuteurs fassent de même. On peut donc lui dire dès le début tout à fait clairement et précisément jusqu'où on peut et veut aller. Une fois que l'on a gagné sa confiance, on peut compter sur lui. Il a assez d'influence sur son gouvernement, lorsqu'il recommande une solution qu'il estime juste, pour parvenir à la lui faire accepter.

Au cours de son entretien avec Carlin, Oppenheimer, qui prêche un converti, lui vante les avantages du système hollandais : La pleine confiance dont le NOT jouit a supprimé toutes les difficultés pour l'embarquement des marchandises. Oppenheimer n'a rien à objecter à l'institution en Suisse de syndicats distincts pour l'importation de marchandises déterminées, comme le *Trust des métaux,* mais il estime que des syndicats spéciaux seuls n'offrent pas une garantie suffisante. Pour contrôler les syndi-

[1] Oppenheimer : *Stranger Within,* London 1960, *Swiss Intermezzo,* pp. 253 ss.

cats spéciaux, il désire, comme Skipworth, que soit créé un syndicat général. Il aimerait qu'y siègent des personnalités indépendantes, notamment des représentants de banques suisses absolument indépendantes de l'étranger. Carlin le rend attentif aux banques d'Etat « indépendantes de leurs actionnaires même suisses » : la Banque nationale ; les banques cantonales, qui ont une profonde connaissance des besoins industriels des cantons.

Comme Oppenheimer, Vollenhoven dit aussi à Carlin que, d'après l'expérience du NOT, il est nécessaire de disposer d'un organe de contrôle pour surveiller les syndicats particuliers. Carlin suggère à Hoffmann d'envisager peut-être la nomination de cinq à sept personnes sans intérêts commerciaux directs, comme le directeur ou le sous-directeur de la Banque nationale, des dirigeants de banques cantonales et des personnalités, comme Alfred Frey, jouissant de l'entière confiance des intéressés suisses et qui pourraient gagner celle du Gouvernement britannique.

L'expérience hollandaise apparaît si exemplaire à Carlin qu'il transmet en détail à Berne les conseils de Vollenhoven. « Comme aux Pays-Bas, expose-t-il à Hoffmann, les négociations n'auraient pas besoin d'être officielles. Vue de l'extérieur, votre intervention pourrait se limiter à mettre Oppenheimer en contact avec des interlocuteurs choisis, qui n'apparaîtraient pas comme délégués du Conseil fédéral, mais comme des particuliers agissant au nom des intéressés suisses, alors qu'en fait, ils resteraient en contact très étroit avec vous. »

Officiellement, le NOT a adopté une attitude neutre. Ainsi les négociateurs hollandais ont refusé d'utiliser la notion d'Etats « ennemis ». On a déclaré que les marchandises consignées au NOT seraient réservées à la « consommation nationale ». Mais cette formule n'excluait pas la réexportation chez les neutres directement accessibles et les Alliés. En bref, on a procédé si habilement que les représentants de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie ont pu être tenus au courant des négociations par le ministre des Affaires étrangères et n'ont pas soulevé d'objection. Au contraire, le ministre d'Allemagne aurait récemment exprimé sa satisfaction du fait que le NOT donne aussi des garanties à l'Allemagne, notamment en acceptant que les matières colorantes lui soient consignées.

Les Hollandais eux-mêmes semblent tenir à ce que la Suisse adopte un système analogue au leur. Vollenhoven s'offre à communiquer à un futur Trust suisse tous les renseignements voulus. Il entrevoit même déjà une coopération possible entre les deux Trusts neutres. Carlin n'ose pas trop espérer que, par ce moyen, la Suisse pourrait se servir à nouveau du port de Rotterdam. Il ne se fait guère d'illusions sur l'intransigeance britannique. Mais la perspective est trop tentante pour ne pas essayer. « En tout cas, conseille-t-il à Hoffmann, n'en parlons pas tant que le Trust suisse n'existe pas ! »

La difficulté, Carlin ne l'ignore pas, provient de l'attitude des intéressés. Là encore, il estime opportun de citer l'expérience hollandaise. Comme en Suisse, les intéressés hollandais ont manifesté au début une certaine méfiance, craignant qu'un concurrent ne puisse dévoiler leurs secrets d'affaires. Mais ils en sont venus à voir qu'ils ne pouvaient rien faire sans coopérer, qu'il ne sert à rien de clamer son bon droit quand le plus fort ne veut pas écouter et qu'on doit s'accommoder des faits. « Maintenant, conclut Carlin, les intéressés hollandais sont tous contents et se félicitent quotidiennement de l'existence du Trust. »

Dans son entretien avec Oppenheimer, Carlin remarque que celui-ci a l'impression que la Suisse est en train de tirer parti des circonstances pour développer ses affaires. Frappé par cet état d'esprit, Carlin pense habile de lui dire que la Suisse, contrairement à ce qu'il semble croire, désire seulement vivre et ne veut pas profiter de la guerre pour faire des affaires exceptionnelles. Carlin conseille à Hoffmann d'insister tout particulièrement sur ce point dès qu'Oppenheimer arrivera à Berne : « Il conviendrait de lui répéter que la Suisse ne désire pas tirer des avantages économiques du fait que les autres pays sont entraînés dans la guerre, mais seulement de protéger les intérêts légitimes de son industrie si durement éprouvée et de son commerce qui a tant souffert, pour qu'ils puissent survivre à ces temps difficiles et que les travailleurs puissent au moins continuer à gagner en partie leur pain sans devoir être jetés à la rue. » [2]

Ce plaidoyer naïf est de nature à amuser l'homme averti qu'est Oppenheimer, plus qu'à l'apitoyer. Les professionnels de la diplomatie commerciale en Angleterre, comme en France, ne sont pas des niais, mais des hommes réalistes. Tandis que Skipworth, par exemple, recommande que la Suisse puisse recevoir, avec un contrôle et des garanties appropriés, son importation de cuivre, afin d'être à même d'exécuter les commandes importantes qu'elle commence de recevoir de l'Angleterre et des Alliés, notamment pour les fabrications militaires, le Ministère français de la guerre se déclare prêt, pour sa part, à laisser entrer en Suisse des marchandises à travailler et des denrées alimentaires. « Quelques concessions de ce genre, écrit-il au Quai d'Orsay, s'adressant à la bourse et à l'estomac des Suisses, feront plus encore pour notre cause que toutes les propagandes possibles. » C'est en termes commerciaux d'avantages réciproques qu'à Londres comme à Paris, on désire s'entendre avec les Suisses et l'on est plutôt agacé par l'idéologie helvétique qui présente les entrepreneurs suisses comme des philanthropes soucieux uniquement de procurer du pain à leurs ouvriers [3].

* * *

[2] Carlin, notice, 23.3.1915 ; Carlin à Hoffmann, 23, 26 et 31.3.1915 (AF 2200 Londres 26 XVII A 15).

[3] Skipworth à Grant Duff, 24.3.1915 (PRO FO 382 405) ; Ministère français de la guerre (2e bureau) à Delcassé, 3.2.1915 (MAE Guerre 1914-18 794).

Les 6 et 7 avril, Oppenheimer s'arrête à Paris, sur le chemin de Berne, pour arrêter une position commune avec les responsables français de la politique du blocus. Bien que ceux-ci préfèrent réaliser un système de contrôle sur une base privée, ils ne s'opposent pas aux négociations gouvernementales que l'Angleterre désire mener à chef. Oppenheimer évoque la question des marchandises que l'Angleterre exporte en Suisse par la France et que la France retient en exigeant des destinataires suisses des garanties supplémentaires à celles qu'ils ont déjà données à l'Angleterre. On se demande à Londres si la France n'essaie pas par ce moyen d'entraver la concurrence que les biens anglais pourraient faire à son commerce. Oppenheimer a l'impression que l'attitude de la France est déraisonnable. Cependant, Craigie, au *Foreign Office,* estime qu'on ne peut pas faire confiance aux Suisses et comprend que la France tienne à ses garanties. Il désire que la négociation de Berne se fasse en accord avec la France. On s'entend donc sur un compromis. Tant qu'un syndicat ne sera pas créé, la France continuera à exiger ses propres garanties. Quant à Oppenheimer, il peut se rendre à Berne en ayant donné l'impression aux Français qu'il négociera aussi en leur nom. Il confie à Grant Duff qu'il tient à négocier à Berne le meilleur arrangement possible en espérant que, même si la France n'est pas d'accord sur tel ou tel point, elle finira par se rallier à la solution retenue [4].

* * *

Oppenheimer arrive à Berne le 8 avril. Grant Duff et Beau le présentent officiellement à Hoffmann. Oppenheimer lui expose brièvement le but de sa mission. Hoffmann l'écoute avec bienveillance et lui présente Alfred Frey, en lui indiquant que c'est ce dernier qui négociera avec lui. Est-ce en tant que représentant des intéressés, en tant que vice-président de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, ou en tant que négociateur du Conseil fédéral que Frey apparaît ? Cette question donne lieu dès l'abord à un malentendu. En fait, Frey est chargé par Hoffmann des négociations. Du point de vue d'Hoffmann, il négocie donc au nom du gouvernement. Tout au long des négociations, il fera rapport à Hoffmann, de qui il obtiendra ses instructions [5]. Mais cet aspect des choses n'est pas explicité lors de la première entrevue avec Oppenheimer, en sorte que celui-ci a d'abord l'impression qu'il négociera avec Frey en tant que représentant des milieux d'affaires suisses. De Frey, Oppenheimer gardera l'impression d'un homme laborieux, écoutant avec patience, mais totalement incapable de considérer les choses autrement que de son propre

[4] Grant Duff à Grey, 9.4.1915 (PRO FO 382 405).

[5] Hoffmann au Conseil fédéral, 12.5.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b).

point de vue. Hoffmann l'impressionnera par sa maîtrise de soi. Au cours de la longue négociation, aucune trace n'apparaîtra jamais de ses sympathies pour les Puissances centrales [6].

Après un premier échange de vues avec Frey, Oppenheimer accepte, à la demande de son interloctuer, de rédiger un exposé résumant ses propositions. Le Gouvernement britannique, remarque Oppenheimer dans ce document, n'est pas aveugle au fait qu'en conséquence du développement des échanges économiques internationaux, la guerre crée des difficultés considérables aux petits Etats neutres. Aussi s'efforce-t-il honnêtement d'y apporter un remède dans la mesure où ces Etats y mettent du leur et admettent que l'Angleterre ne peut envisager de solutions qui, directement ou indirectement, favoriseraient ses ennemis. En conséquence, les petits neutres auraient tort de nourrir des espérances exagérées. En temps de guerre, il n'est malheureusement pas possible de maintenir l'industrie à son niveau du temps de paix. Le but de l'Angleterre est de donner à leur économie les conditions de sécurité nécessaires au maintien du plein emploi dans toute la mesure du possible. Tenant compte de la neutralité de ces Etats, l'Angleterre est d'accord de ne pas exiger, dans tous les cas où cela est possible, la coopération de leur gouvernement.

« Dans le cas de la Suisse, poursuit Oppenheimer, le Gouvernement britannique a déjà fait l'expérience de certaines mesures. Malheureusement, sa confiance n'a pas été honorée dans plusieurs cas, aussi bien par des individus que par des organismes comme les chambres de commerce. Malgré tout, le Gouvernement britannique veut présenter de nouvelles propositions destinées à alléger le sort des fabricants et des commerçants suisses honnêtes. » En conclusion de ses remarques introductives, le délégué britannique demande la collaboration des vrais Suisses, de ceux qui sont suisses de cœur et de nationalité.

Oppenheimer présente alors le « squelette » de l'arrangement qu'il a en vue. La structure en est simple : une « Société de surveillance » et plusieurs « syndicats industriels » :

1. *La Société de surveillance*

Organe suprême de surveillance, cette société devrait être composée d'environ sept personnalités éminentes, agissant en leur nom, à choisir dans une liste établie par le Gouvernement fédéral. Par le fait de proposer un nom, le Gouvernement fédéral garantit la bonne foi et l'intégrité absolue du candidat. Ces « gentlemen » ne doivent avoir aucun intérêt direct

[6] OPPENHEIMER, pp. 253, 255 ; Oppenheimer à Roget, 4.9.1915 (PRO FO 551 2).

ou indirect dans des entreprises entretenant des relations industrielles, commerciales ou financières avec des entreprises étrangères. Un représentant de la Banque nationale et un juriste devraient faire partie de cet organisme.

L'activité de la Société de surveillance aurait trois aspects : a) surveillance des importations suisses autorisées par les Alliés ; les marchandises en question seront adressées exclusivement à la Société de surveillance, qui surveillera leur utilisation et garantira envers les gouvernements alliés l'honnêteté et la bonne foi des utilisateurs ; b) rôle consultatif ; la Société devrait pouvoir « recommander énergiquement » toutes mesures pouvant faciliter sa tâche (interdictions d'exportation, contrôles douaniers, communications statistiques, etc.) ; c) compétence pénale ; lorsqu'une personne est, par exemple, soupçonnée d'activité de contrebande, la Société devrait avoir l'obligation de traduire les suspects devant les organes judiciaires compétents.

2. *Les syndicats industriels*

Bien que le projet de Trust des métaux présenté par le Gouvernement helvétique doive être complètement révisé dans les détails, son idée fondamentale pourrait être retenue et développée en sorte que toutes les industries suisses intéressées à l'importation de matières premières et d'articles semi-fabriqués en provenance des Alliés ou d'outre-mer puissent former, par groupes, un syndicat des matières premières. La constitution de tels syndicats offrirait l'avantage que tous les intéressés, petits et grands, obtiendraient le droit de disposer, au prorata de leur importance, des marchandises que les circonstances rendent difficiles à obtenir. On voit ici avec quelle habileté Oppenheimer manœuvre en tenant compte des petites et moyennes entreprises négligées par le projet des grands métallurgistes de Zurich.

Pourraient devenir membre des syndicats les entreprises suisses, c'est-à-dire établies en Suisse — donc même étrangères. Les marchandises importées ne devraient toutefois servir qu'à leurs usines situées en Suisse. Les dirigeants des syndicats seraient responsables envers la Société de surveillance de l'utilisation des marchandises consignées à la Société. Chaque syndicat verserait une caution représentant plusieurs fois la valeur des marchandises détenues par ses membres. La Société aurait le droit d'inspecter les livres, les usines et les entrepôts des syndicats.

Oppenheimer indique encore quelques suggestions de détail avant d'en venir en conclusion au point le plus délicat de ses propositions, qu'il formule comme suit : « Dans certains cas, un représentant du Gouvernement britannique devrait être autorisé à recevoir en communication tous les documents aptes à dissiper d'éventuels soupçons ; en outre, l'organe de

surveillance doit être prêt, dans son propre intérêt, à donner toutes les explications nécessaires sur les cas controversés. »

Cette demande est ressentie par Hoffmann comme la plus grave des exigences d'Oppenheimer, malgré toutes les précautions que ce dernier prend pour la justifier. Bien que le système qu'il a imaginé présuppose une confiance absolue dans l'organe de surveillance, il rappelle que le Gouvernement anglais ne peut malheureusement pas ignorer le fait que sa confiance a déjà été trompée à plusieurs reprises. En principe, il ne serait pas nécessaire de contrôler l'organe de surveillance. Mais, en fait, le moyen devrait être trouvé de donner au Gouvernement britannique un certain droit de surveillance, au moins tant que la méfiance actuelle n'est pas dissipée. En quoi un délégué britannique peut-il être utile à l'organe de surveillance lui-même ? Oppenheimer développe ici un argument particulièrement intéressant, qui témoigne d'une bonne connaissance des circonstances helvétiques. Il rappelle la diversité des intérêts naturels et des sympathies des différentes régions de la Suisse, l'extrême jalousie mutuelle des cantons, les antagonismes politiques et religieux. Dans ces conditions, l'organe de surveillance ne manquera pas d'adversaires qui essaieront de le discréditer plus ou moins ouvertement, particulièrement lorsqu'il s'efforcera de mettre un terme à des machinations clandestines. C'est dans l'éventualité d'attaques de ce genre, surtout au début de son activité, que l'organe de contrôle trouvera profit à maintenir un contact étroit avec un représentant du Gouvernement britannique pour discuter avec lui, avant de prendre une décision, les cas imprévus qui pourraient se présenter. Il serait étonnant qu'Oppenheimer, qui a déjà tablé en Hollande sur la rivalité d'Amsterdam et de Rotterdam pour s'assurer, par le moyen du NOT, l'autorité d'un médiateur, n'envisage pas également, par devers soi, de tirer profit de la situation encore plus hétérogène que lui offre l'économie suisse.

Dans le cas des syndicats, Oppenheimer expose son point de vue avec moins de ménagements. L'expérience montre, assure-t-il, que les utilisateurs sont soumis à des tentations qui se révèlent parfois irrésistibles. Il sera donc impossible de se passer d'un contrôle, car, comme les importateurs doivent recevoir leurs marchandises par l'intermédiaire de la Société de surveillance, leur nom ne sera plus connu des pays autorisant l'importation. En outre, il se pourrait que certaines tendances dominatrices s'affirment au sein d'un syndicat au détriment de consommateurs minoritaires. Il est donc inévitable de prévoir la présence au sein de la direction des syndicats d'un contrôle extérieur. Ici, Oppenheimer laisse ouverte la possibilité que ce contrôle soit exercé par un homme de confiance suisse.

En conclusion de ses remarques, Oppenheimer espère qu'un *modus vivendi* pourra être trouvé, sur cette base, qui permette aux industriels suisses de continuer à faire travailler leurs usines et de conserver les mar-

chés dont l'alimentation ne peut nuire, pendant la guerre, aux intérêts de l'Empire britannique [7].

Au *Foreign Office,* on prend connaissance avec enthousiasme des observations d'Oppenheimer. Craigie, qui se dit extrêmement satisfait, trouve son mémoire admirable [8]. Oppenheimer est lui-même surpris de constater que Frey accueille ses remarques plus favorablement qu'il ne le prévoyait. La difficulté semble bien résider dans la question du contrôle par l'Angleterre des organismes suisses à constituer. Il apparaît que la Suisse est plus opposée que les Pays-Bas à l'idée d'admettre un tel contrôle. Oppenheimer, qui n'a incriminé qu'en termes généraux la mauvaise foi de certaines maisons suisses, croit qu'il serait utile d'en communiquer les noms. Grand Duff demande la communication du cas d'Aubert Grenier. Mais à Londres, où l'on n'est pas si sûr de son affaire, on estime qu'il est inopportun de s'engager dans cette voie : Oppenheimer a déjà trop insisté sur cet aspect de la question ; citer des cas précis exaspérerait sans convaincre. On préfère donc qu'Oppenheimer s'en tienne aux généralités et se contente d'allusions aux cas concrets [9].

* * *

Comment accueille-t-on à l'ambassade de France le projet d'Oppenheimer ? Ce dernier se flatte d'avoir rallié à son projet Beau et l'attaché commercial. Mais l'attaché militaire Pageot prétend, dans un rapport du 24 avril, qu'il existe des divergences de vues notables entre Beau et Oppenheimer. Pageot prévoit que les négociations préliminaires vont être longues, non seulement entre le délégué anglais et la Suisse, mais aussi avec la France. A son avis, la méthode française visant à l'exercice d'un contrôle direct des entreprises suisses est plus pratique que la solution anglaise.

Il y a d'abord une question de principe. Il serait aussi impolitique qu'illusoire, estime-t-il, de vouloir contrôler *toute* l'industrie suisse. Il n'y a de chance d'arriver à une solution admissible pour les deux parties que si l'on se limite à la surveillance d'un nombre défini de matières, dont la pénurie entraînerait effectivement pour l'Allemagne les plus graves conséquences : certains métaux, les huiles et les graisses, le caoutchouc, les produits chimiques pour la fabrication des explosifs, certaines denrées alimentaires, la laine et les cuirs. La solution que Pageot préconise présente à ses yeux un autre avantage : Le tempérament suisse admettra difficilement

---

[7] Oppenheimer, mémoire, 12.4.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b ; PRO FO 551 1).

[8] *Foreign Office* (Craigie), notice, 22.4.1915 (PRO FO 382 406).

[9] Grant Duff à Grey, 13.4.1915 (PRO FO 382 405) ; *Foreign Office,* notice, 22.4.1915 (PRO FO 382 406).

qu'on lui impose de prime abord un contrôle commercial, tandis qu'en favorisant exclusivement des syndicats formés discrètement et composés de personnes consentant au contrôle, on verra très rapidement les autres commerçants demander la faveur d'être affiliés. Le résultat commercial sera très probablement plus efficace et, en tout cas, certainement atteint avec moins de heurts et de froissements. En conclusion, Pageot note que pour renforcer, dans la discussion, le point de vue français, il y aurait intérêt à constituer immédiatement les syndicats d'acheteurs qui demandent eux-mêmes à être contrôlés [10]. Ces considérations tactiques, tout autant que l'attitude ambiguë d'Hoffmann, sont autant d'encouragements pour les promoteurs de la *Société auxiliaire* de Genève.

De fait, deux de ceux-ci, Gandillon et Vogt, sont venus mettre Hoffmann au courant de leurs démarches à Paris. Tandis que leur projet a été favorablement reçu au Ministère des finances et de l'agriculture, le Quai d'Orsay s'est montré tout à fait négatif. Hoffmann, qui met cette attitude en rapport avec le récent passage d'Oppenheimer à Paris, n'est pas surpris de cette résistance de la diplomatie française. Il est maintenant sûr de son fait : Le Gouvernement français ne peut pas laisser Oppenheimer négocier à Berne et approuver en même temps le projet d'un groupe concurrent et il ne fera donc rien, pour le moment, qui pourrait rendre plus difficile ou contrecarrer la mission du délégué britannique.

Cependant, Gandillon et Vogt ne sont pas persuadés que leur projet est condamné à l'échec. Hoffmann croit qu'ils vont essayer de prendre Oppenheimer de vitesse en créant leur société aussi rapidement que possible. Déjà, Gandillon et Sautter s'apprêtent à partir pour Paris pour poursuivre leurs démarches auprès des ministères français. Hoffmann résume la situation comme suit : Si le projet Oppenheimer se réalise, comme il l'espère, la *Société auxiliaire* n'aura plus de raison d'être. Si, en revanche, les négociations échouent, il serait somme toute agréable de pouvoir disposer d'une telle société comme solution de rechange. Ce serait en tout cas mieux que rien. Il faudrait en effet s'attendre, dans une telle conjoncture, à une attitude extrêmement réservée, pour ne pas dire entièrement négative, des gouvernements alliés. Dans ces conditions, Hoffmann n'aimerait pas rompre totalement avec les commerçants genevois [11].

* * *

Dans l'esprit d'Oppenheimer, le but principal de sa visite à Hoffmann devait être d'obtenir de ce dernier qu'il le mette en contact avec les personnalités qui formeraient éventuellement la Société de surveillance. Or,

---

[10] Pageot à Chappuis, 24.4.1915, secret (SHA AM Suisse 7).

[11] Hoffmann à Lardy, 13.4.1915, et projet de lettre non envoyée (AF 2001 (A) 1127 ; AF 2200 Paris 1 1309).

Hoffmann s'est contenté de le présenter au seul Alfred Frey. C'est avec Frey qu'Oppenheimer discute des éventuels candidats à choisir pour constituer la Société. Le 13 avril, Oppenheimer examine à Zurich avec le consul général d'Angleterre, Sir Henry Angst, les noms proposés par le Gouvernement fédéral.

Quelles sont les personnalités éminentes et indépendantes que le Conseil fédéral croit pouvoir recommander ? En tête de liste figure, conformément aux vœux d'Oppenheimer, le président de la Banque nationale, Johann Hirter, que le Gouvernement fédéral propose comme président de la Société. Député radical bernois au Conseil national, ancien président de ce conseil, membre du Directoire de l'USCI, Hirter est l'un des gros charbonniers qui ont fondé, à la suite des pressions allemandes, la Kohlen-Handelsgesellschaft de Bâle. Suivent sur la liste remise à Oppenheimer huit noms particulièrement recommandés : Casimir von Arx, représentant radical de Soleure au Conseil des Etats, président du conseil d'administration des Chemins de fer fédéraux, « le représentant typique de la vieille génération radicale » [12] ; Emil Wild, député radical de Saint-Gall au Conseil national, ancien président de ce conseil, porte-parole de l'industrie textile, la plus importante du pays, et particulièrement de la broderie, qui passe par un moment difficile ; Gustave Ador, député libéral de Genève au Conseil national, ancien président de ce conseil, président du Comité international de la Croix-Rouge, commissaire de la Suisse à l'Exposition de Paris de 1900. Ses sympathies pour la cause alliée en font un bon représentant de la Suisse romande.

Suivent les noms de deux candidats dont l'un pourrait être désigné en qualité de juriste selon le vœu d'Oppenheimer : Eugène Borel, colonel d'état-major, jurisconsulte de l'armée, professeur de droit international à Genève, ou Emil Isler, représentant radical de l'Argovie au Conseil des Etats, président de la Banque cantonale d'Argovie.

Puis viennent les noms suivants : Ernest Chuard, député radical vaudois au Conseil national, représentant des intérêts agricoles ; Adolf Obrecht, fabricant d'horlogerie, personnellement intéressé, grâce à sa fonction de commissaire des guerres de l'armée, à de nombreuses procédures extraordinaires d'importation, tant pour l'armée que pour des particuliers ; Alfred Frey, conseiller national radical, vice-président de l'USCI, délégué du Conseil fédéral aux négociations de commerce [13].

---

[12] LAUR, p. 79.

[13] En deuxième position figurent : au lieu éventuellement de Gustave Ador, Alfred Georg, président de la Chambre de commerce de Genève, directeur d'une compagnie d'assurance ; au lieu éventuellement de Borel ou Isler, en qualité de juriste, Paul Speiser ; Jean de Pury, de Neuchâtel ; Perregaud, directeur de la Caisse d'épargne de Neuchâtel ; Isaac Iselin, de Bâle. (Liste de candidats proposés par le Gouvernement suisse, s.d. ; PRO FO 551 1.)

Oppenheimer désirerait prendre contact avec ces personnalités, mais Frey s'y refuse en affirmant que si les négociations se déroulent avec un si grand nombre de personnes, il sera difficile, étant donné le caractère suisse, de parvenir à un accord. Il préfère donc que l'on définisse en premier lieu le statut de la Société, puis qu'on place les personnalités en question devant un fait accompli [14].

Des noms soumis par Frey, Oppenheimer retiendra ceux de Hirter, von Arx, Wild, Ador [15], Borel, Obrecht et Frey. En outre, quatre noms nouveaux figurent sur la liste qu'Oppenheimer va emporter avec lui à Londres : Ernst Laur, secrétaire de l'Union des paysans ; Bernhard Jaeggi, conseiller national socialiste, président de l'Union suisse des sociétés de consommation, qui, comme Borel, figure au nombre des initiants de la *Société auxiliaire du commerce et de l'industrie* à Genève ; Theodor Reinhart, gros importateur de textiles de Winterthour, dont la maison a plusieurs succursales dans l'Empire britannique ; enfin, Heinrich Wagner, directeur de l'usine électrique de Zurich [16].

En acceptant de négocier sur cette base avec Frey, Oppenheimer renonce implicitement à un principe qui lui tenait à cœur et qu'il avait nettement énoncé, c'est-à-dire que les candidats pour la Société de surveillance soient des hommes n'ayant aucun intérêt dans des entreprises entretenant des rapports avec des entreprises « étrangères ». Il entendait sans doute par là des entreprises « allemandes » et il n'aurait certainement rien eu à objecter au fait que, par exemple, Gustave Ador fût membre du conseil d'administration du Paris-Lyon-Méditerranée ou de la Société financière Italo-Suisse. Mais Hirter représente en Suisse le syndicat du charbon de Rhénanie-Westphalie. Oppenheimer doit s'incliner devant le fait que le négociateur officiel du Conseil fédéral lui-même est intéressé à des entreprises entretenant des relations avec l'Allemagne. Alfred Frey, qui est administrateur du Crédit Suisse, vient d'être élu membre du conseil d'administration de l'Aluminium de Neuhausen. Les dirigeants du Crédit Suisse, dans le conseil d'administration duquel Hoffmann a siégé, jusqu'à son élection au Conseil fédéral, aux côtés d'Alfred Frey, ne président-ils pas, pour le compte de la finance allemande, aux opérations internationales de l'Elektrobank par exemple ? Avant la fin de 1915, Alfred Frey

---

[14] Oppenheimer à Roget, 4.9.1915 (PRO FO 551 2) ; Grant Duff à Grey, 13.4.1915 (PRO FO 382 405).

[15] Ou Georg.

[16] Hoffmann au Conseil fédéral, 12.5.1915 ; Reinhart à Hoffmann, 23.4.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b). Reinhart avait d'abord refusé. L'omission de Chuard est provisoire.

va d'ailleurs entrer également au conseil d'administration de cette dernière société germano-suisse [17].

Peu à peu, on se rend compte à Londres que les Suisses doivent être acceptés tels qu'ils sont. On en arrive même à relativiser la question de la nationalité des entreprises établies en Suisse. Dans un dernier sursaut, Craigie craint encore, le 15 avril, qu'il ne soit impossible d'admettre des Allemands comme membres du Trust : Ne saisiraient-ils pas évidemment la première occasion pour aider le « *Vaterland* » [18] ? Mais le lendemain déjà, il se reprend : Les entreprises du Nord de la Suisse ne risquent-elles pas de passer ouvertement dans le camp ennemi [19] ? Skipworth a plaidé pour une politique réaliste en évoquant cette éventualité. Le projet des Suisses français de former un syndicat d'importation excluant les Allemands ne lui semble pas avantageux. Il croit en effet que l'industrie du Nord de la Suisse n'y participerait pas, ce qui n'est pas dans l'intérêt de la Grande-Bretagne. La guerre dépend dans une très large mesure des entreprises industrielles, rappelle-t-il, et du nombre des machines qui peuvent produire des munitions. Ce serait un désastre que les plus grandes usines suisses passent à l'ennemi. Or, comme ces entreprises ne sont pas en ce moment particulièrement favorables à la Grande-Bretagne, le seul moyen efficace de se les attacher serait, semble-t-il, d'y mettre le prix [20].

* * *

Le 21 avril, Oppenheimer rencontre à Zurich les représentants de l'industrie des machines. Ces derniers apprécient l'esprit des propositions britanniques, mais craignent des difficultés pratiques. Cette attitude réservée s'explique sans doute par le fait que les fabricants de machines sont sur le point de se rendre à Berlin pour persuader le Gouvernement allemand de renoncer aux mesures sévères qu'il entend instituer à l'égard des importateurs suisses. L'Allemagne, à son tour, menace de ne plus livrer aux fabricants exportant chez les Alliés. Elle fait également des difficultés en matière de trafic de perfectionnement. Frey accompagnera la délégation des fabricants de machines à Berlin. Ce contretemps va retarder quelque peu la négociation d'Oppenheimer, mais à la légation d'Angleterre comme à Londres, la nouvelle est reçue avec joie : « Les Allemands jouent notre jeu ! les Suisses sont coincés ! », note-t-on au *Foreign Office*. On y espère que les Suisses pourront ainsi être contraints à procéder à leurs opérations

---

[17] *Geschichte des AIAG*, I, p. 187 ; Gruner, *passim ; Bank für Elektrische Unternehmungen*, Rapports de gestion 1915, 1916.

[18] *Foreign Office* (Craigie), notice, 15.4.1915 (PRO FO 382 405).

[19] *Foreign Office* (Craigie), notice, 16.4.1915 *(ibid.)*.

[20] Skipworth à Grant Duff, 7.4.1915 (PRO FO 551 1).

de perfectionnement ailleurs qu'en Allemagne. La déception soudaine des industriels suisses est interprétée avec beaucoup d'optimisme par Grant Duff. Il croit pouvoir constater en eux l'espoir que la guerre va peut-être leur permettre de se libérer de l'oppression germanique et en prophétise un excellent effet pour le développement après la guerre du commerce entre la Suisse et les Alliés [21]. Finalement, Oppenheimer conclut de sa visite à Zurich que la question du trafic de perfectionnement paraît présenter la difficulté principale. C'est dire que la question de la nationalité de l'entreprise ne fait plus problème.

Dans un mémoire consacré spécialement à cette question, Oppenheimer expose à l'intention du gouvernement de Londres pour quelles raisons il en est venu à céder sur ce point et à admettre que toutes les entreprises inscrites en Suisse au Registre du commerce avant le 1er août 1914 pourront devenir membres de la Société de surveillance, alors même qu'une loi anglaise interdit tout commerce avec l'ennemi. Les marchandises étant adressées à la Société de surveillance, de nationalité suisse, il n'y aurait, argumente-t-il, pas de commerce, au moins direct, avec l'ennemi. De plus, toute entreprise étrangère inscrite au Registre du commerce est considérée par les autorités suisses comme une entreprise suisse. A ces arguments, qui peuvent aider à résoudre la difficulté technique causée par l'existence de la loi britannique interdisant le commerce avec l'ennemi, Oppenheimer en ajoute d'autres d'ordre pratique. 1. Aux termes de l'arrangement prévu, les entreprises suisses en Allemagne ne pourront recevoir des marchandises importées par l'intermédiaire de la Société de surveillance. Elles seront considérées comme « ennemies ». Il est donc logique que les entreprises allemandes en Suisse soient considérées comme « suisses ». 2. Le projet de Société de surveillance a le grand avantage de prévoir un contrôle recouvrant l'ensemble de l'industrie de la Suisse. Le contrôle sera donc complet et uniforme. 3. Les autorités suisses ne savent pas officiellement si une entreprise est suisse, partiellement suisse, ou étrangère. Dans le cas d'une société par actions, il est impossible de déterminer exactement la répartition des actionnaires. De nombreuses entreprises d'origine allemande peuvent être considérées en pratique comme des entreprises suisses. Leurs propriétaires actuels, même s'ils ont conservé la nationalité allemande, résident parfois en Suisse depuis plusieurs générations et paient leurs impôts en Suisse. En conséquence, il est impossible de demander à la Société de surveillance ou au Gouvernement suisse de distinguer entre entreprises suisses et entreprises étrangères. 4. Les autorités suisses sont prêtes à admettre le contrôle d'une Société de surveillance pour assurer

[21] Grant Duff à Grey, 15, 22 et 30.4.1915 ; *Foreign Office, notices* (PRO FO 382 406 ; FO 551 1).

aux ouvriers leur gagne-pain. Elles désirent procurer cet avantage à la main-d'œuvre suisse, que l'employeur soit suisse ou non. Si le Gouvernement britannique devait insister sur son point de vue initial, le projet d'arrangement perdrait son attrait principal pour le Gouvernement suisse. 5. Si l'ensemble de l'industrie suisse participe à la Société de surveillance, ses syndicats regrouperont des éléments français et allemands. Les jalousies existant entre eux auront donc comme conséquence naturelle qu'ils se surveilleront réciproquement de très près, ce qui offrira au contrôle une garantie supplémentaire.

Oppenheimer évoque en conclusion les dangers qui résulteraient de l'exclusion de la Société des entreprises de nationalité ennemie. En premier lieu, l'Allemagne parera le coup en ne livrant le charbon et certains articles de fer, qu'elle est la seule à pouvoir fournir maintenant, qu'aux entreprises exclusivement suisses. Les fabriques de la Suisse romande, qui travaillent quasi exclusivement pour le marché français et principalement pour l'armée française, seraient bientôt sans charbon. D'autres entreprises ne pourraient obtenir certains articles de fer, par exemple pour la fabrication de moteurs destinés à la France. L'Allemagne pourrait aussi refuser de perfectionner le cuivre pour certaines entreprises, ce qui affecterait aussi beaucoup les livraisons à la France. En deuxième lieu, si la question de la nationalité est résolue dans le sens désiré par le Gouvernement suisse, celui-ci promet d'interdire toute exportation de cuivre en Allemagne, y compris les grandes quantités de déchets de cuivre, dont la Suisse n'a pas l'usage, mais qui seraient de grande valeur pour l'Allemagne. Si les entreprises « ennemies » en Suisse sont exclues de l'arrangement, elles devront obtenir leur cuivre d'Allemagne et les déchets de cuivre seront exportés de Suisse en Allemagne en quantités illimitées. Enfin, et c'est là la raison décisive, Hoffmann a laissé entendre que le Gouvernement suisse considérait comme une condition *sine qua non* que toutes les entreprises travaillant en Suisse aient droit à bénéficier des prestations de la Société de surveillance [22].

Les diplomates alliés accordent-ils une importance exagérée aux entreprises germano-suisses ? Ou, au contraire, l'intervention d'Hoffmann en leur faveur doit-elle faire conclure qu'elles constituent un secteur vital de l'économie suisse ? L'ensemble de la question a été étudié avec soin par un agent de renseignement allemand, l'attaché naval von Simson, à la suite de la parution d'une article de la *Gazette de Lausanne* intitulé « La

[22] Oppenheimer : *Nationality of the Beneficiaries under the SSE Scheme*, s.d. (PRO FO 551 1). Sur la question des maisons à capitaux allemands, Beau fait connaître à Oppenheimer les objections de principe du Gouvernement français. Mais Beau doit reconnaître que les arguments de fait qu'Oppenheimer lui oppose sont « extrêmement probants ». (Beau à Delcassé, copie, s.d. ; *ibid.*).

pénétration économique de l'Allemagne en Suisse » [23]. Simson s'est informé directement auprès de Zander, directeur de l'Elektrobank. Celui-ci craint qu'il ne soit pas possible de réfuter les faits que cite le quotidien vaudois. La composition en majorité allemande des conseils d'administration de ces sociétés mixtes a déjà été critiquée à plusieurs reprises, car elle ne reflète pas le fait que les capitaux proviennent pour la plus grande partie de la Suisse. Pour tenir compte de ces critiques, l'Aluminium de Neuhausen vient de décider de réviser ses statuts : La moitié au moins des membres de son conseil d'administration devront être suisses. De même, lors de la dernière assemblée générale de l'Elektrobank, deux nouveaux administrateurs suisses ont été élus. Mais cette mesure n'a pas encore été jugée satisfaisante. Un actionnaire a demandé que la proportion des administrateurs suisses par rapport aux administrateurs allemands soit encore améliorée, afin de souligner davantage le caractère suisse de l'entreprise.

Les observations de Zander, rapportées par Simson, doivent être accueillies avec prudence. En l'absence de preuves établissant que les sociétés en question disposent réellement de capitaux suisses majoritaires, on n'exclura pas la possibilité de voir dans la nomination d'administrateurs suisses une simple mesure tactique destinée à parer aux conséquences de la guerre économique, notamment aux séquestres des filiales étrangères de ces sociétés, sises en pays alliés.

Passant du particulier au général, Simson en vient à exposer les raisons d'être des grandes sociétés germano-suisses. Ses observations historiques et économiques ne manquent pas d'intérêt. L'industrie allemande a fondé des sociétés sur sol « neutre » pour pouvoir prendre pied plus facilement sur les marchés étrangers. L'existence d'un tel calcul est un fait bien établi. Il s'agissait dès lors de trouver le pays neutre qui permettrait d'atteindre ce but. Du point de vue allemand, la Suisse était particulièrement digne de ce rôle étant donné sa situation centrale et ses trois langues nationales, ses bonnes relations commerciales avec les pays étrangers entrant en ligne de compte et pour toutes sortes d'autres raisons. En outre, les banques suisses saluèrent l'établissement de ces sociétés en Suisse pour les motifs suivants : Elles tireraient profit des émissions d'actions et d'obligations. Les bourses suisses seraient animées par des titres sérieux, la plupart des sociétés étant des holdings se rendant indépendantes des risques de la conjoncture par leurs participations internationales. Les titres promettaient d'être bien accueillis par les capitalistes suisses, enclins jusqu'ici à investir dans des valeurs exotiques et peu sûres. Le taux suisse de l'intérêt étant inférieur à celui des autres pays, les capitalistes suisses recherchent des placements qui permettent d'espérer un gain de capital. Tel était le cas des titres offerts par les nouvelles sociétés.

[23] *Gazette de Lausanne,* 28.2.1915.

Les faits prouvent que le calcul était juste. Alors qu'au début le capital des sociétés germano-suisses, était en majorité d'origine allemande, il s'est transféré peu à peu en mains suisses. En outre, le public suisse s'intéresse volontiers et dans une très grande mesure aux entreprises étrangères appartenant à ces sociétés, en Allemagne, en Italie, en Espagne, en Russie, en Roumanie ou encore dans d'autres pays. Jusqu'à l'éclatement des hostilités, toutes ces sociétés ont été un excellent placement, tant au point de vue des dividendes qu'au point de vue des gains de capital. Les emprunts obligataires des maisons-mères et des filiales n'ont donné lieu à aucune déception. Dans une grande mesure, ce succès est dû à la qualité de la direction de ces entreprises, c'est-à-dire en première ligne au talent allemand d'organisation, à la technique allemande et à l'énergie allemande. Aucun Suisse raisonnable ne le niera. Des entreprises purement suisses n'auraient guère pu espérer de tels succès. En outre, dans de nombreux cas, les premiers risques ont été assumés par des capitaux allemands. Et le capital suisse n'est devenu plus important qu'une fois que l'épanouissement de l'entreprise était assuré.

La Suisse, poursuit Simson, n'a aucune raison de se plaindre du fait que ces entreprises se soient installées ici plutôt qu'en Hollande, en Suède ou ailleurs. Elle tire de leur existence des avantages financiers hors de proportion avec les désavantages qui en résultent. Les sociétés paient des impôts considérables aux communes et aux cantons. Les citoyens suisses encaissent les dividendes et les intérêts des obligations. Le paiement des dividendes et des intérêts par les filiales étrangères se fait en Suisse et améliore la balance des paiements du pays et le cours du franc suisse. Dans certains cas, les industries suisses peuvent être appelées à travailler en sous-traitants pour ces sociétés. Enfin, des emplois sont créés pour des Suisses aussi bien dans les sociétés mères que dans les filiales. L'inconvénient essentiel du système réside dans le fait que le capital suisse est utilisé dans une grande mesure pour occuper l'industrie allemande. En outre, les actionnaires suisses peuvent éprouver de l'amertume à voir leurs profits diminués par les tantièmes versés à des administrateurs étrangers.

En conclusion, Simson rappelle que, dans de nombreux cas, le capital originairement allemand de nombreuses sociétés établies en Suisse a passé peu à peu en mains suisses. Conformément aux usages commerciaux, les administrateurs allemands nommés à l'origine ont continué d'occuper la plus grande partie des sièges des conseils d'administration. Pour déférer aux vœux des actionnaires suisses, certaines sociétés s'efforcent déjà de nommer un plus grand nombre d'administrateurs suisses. Quant à la direction des entreprises, elle est suisse dans la grande majorité des cas. Il est compréhensible que ce soit un journal romand qui ait dénoncé l'influence allemande. Mais la *Gazette de Lausanne* a été partiale, car il existe en Suisse de nombreuses entreprises où l'influence française ou anglaise se

fait sentir de manière semblable ou analogue. Non sans quelque amertume, Simson remarque que les actionnaires comme les peuples ont la mémoire courte et manquent de reconnaissance pour les bonnes prestations de leurs administrateurs. Ce qui, il y a encore dix ans, était considéré comme un gain, l'apport de capital étranger et de forces étrangères, passe aujourd'hui pour un désavantage [24].

Le courtage financier que les Suisses ont exercé, avant la guerre, entre la France et l'Allemagne rivales leur assure une position forte maintenant que les relations sont rompues entre ces deux pays et qu'ils se trouvent devenir, par la force des choses, les arbitres des instruments financiers et institutionnels qui leur ont été confiés. Dans les pays ennemis de l'Allemagne, les intérêts économiques allemands n'ont désormais de chance d'être sauvegardés que par la protection plus ou moins discrète de ressortissants ou de sociétés suisses. Cette circonstance impose à l'Allemagne de considérer avec résignation et philosophie le rapide déclin de son influence financière en Suisse même. Elle peut aussi expliquer pourquoi Sir Francis Oppenheimer renonce aussi facilement à son propos initial de ne pas traiter avec des hommes qui ne seraient que des gérants d'intérêts allemands.

* * *

Pour pouvoir poursuivre sa négociation, Oppenheimer a déjà fait deux concessions de poids, en abandonnant le principe de l'indépendance des personnalités appelées à faire partie de l'organe de surveillance et celui de l'exclusion des entreprises de nationalité ennemie. Il estime maintenant qu'il n'y a guère de danger pour l'Angleterre à accorder aux Suisses le principe du trafic de perfectionnement avec l'Allemagne, qui constitue le souci majeur des fabricants de machines. Avant même qu'Oppenheimer ne vienne en Suisse, le *Foreign Office,* qui a étudié la question avec Carlin, s'est déjà d'ailleurs familiarisé avec cette idée. Oppenheimer doute qu'il soit possible ou opportun de contraindre les Suisses à faire perfectionner leurs métaux en Angleterre ou en France, car, dans ces deux pays, l'acceptation par l'industrie de ce travail supplémentaire pour la Suisse diminuerait d'autant leur capacité déjà limitée de travailler à la production de munition [25].

En l'absence de Frey, Oppenheimer remet à Hoffmann les documents, fruits de leurs conférences, fixant les termes de l'arrangement négocié.

---

[24] Simson à Romberg, 10.3.1915 (BAK R 85 6861).

[25] Oppenheimer : *Trafic de perfectionnement,* s.d. ; Grant Duff à Grey, 30.4.1915 (PRO FO 551 1).

Mais Hoffmann refuse de se prononcer tant que la délégation des fabricants de machines ne sera pas revenue de Berlin. Ce n'est que le 5 mai que Frey, rentré de Berlin, peut mettre au net avec Oppenheimer les quatre documents qui doivent servir de base à l'arrangement projeté. Ces documents qu'Oppenheimer remet le lendemain à Hoffmann comportent les projets suivants : 1. Statuts de la *Société suisse de surveillance économique* (ci-après SSE) ; 2. Règlement intérieur de la SSE ; 3. Statuts du *Trust des métaux ;* 4. Note du ministre d'Angleterre au chef du Département politique fédéral [26].

Le télégramme par lequel Beau informe Delcassé de la remise du projet à Hoffmann donne le résumé le plus succinct du contenu de ces documents :

> « Nous obtenons, câble Beau,
>
> » 1. l'interdiction absolue d'exportation des articles qui nous intéressent ;
>
> » 2. l'interdiction d'importer ces mêmes articles en Suisse à d'autres qu'à des adhérents de la SSE ;
>
> » 3. la déclaration obligatoire de tous les stocks existant dans le pays et d'un certain nombre de matières recherchées par l'Allemagne, telles que le vieux cuivre ;
>
> » 4. la suppression de tout envoi à des particuliers par l'intermédiaire des commissariats des guerres.
>
> » L'organisation prévue pour la surveillance réalise des garanties de contrôle qui me paraissent entièrement satisfaisantes lorsqu'on les complète par les dispositions confidentielles du règlement intérieur.
>
> » La surveillance exercée par la SSE est renforcée par la faculté reconnue à nos contrôleurs ou attachés commerciaux de procéder à une vérification dans tous les cas qui leur paraîtront suspects.
>
> » L'ensemble des dispositions adoptées pour le choix des membres, l'organisation et le fonctionnement de la SSE ainsi que les sanctions prévues me paraissent offrir la plus grande sécurité.
>
> » Nos moyens de surveillance se trouvent du reste renforcés par la présence dans les divers syndicats d'un membre désigné par nous.
>
> » Les syndicats dont la constitution est prévue seraient en petit nombre : les métaux, les objets d'alimentation, les produits chimiques, les matières grasses. » [27]

* * *

[26] Grant Duff à Grey, 27.4.1915 (PRO FO 382 406) ; Oppenheimer à Hoffmann, 28.4 et 6.5.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b).

[27] Beau à Delcassé, copie, s.d. (PRO FO 551 1).

Dans un long mémoire, daté du 11 mai, Hoffmann va demander au Conseil fédéral d'approuver la teneur essentielle des documents qu'Oppenheimer lui a remis. Ces quatre documents, qu'il a discutés personnellement avec Oppenheimer et dont il soumet le texte à ses collègues, sont, dit-il, le résultat de négociations « très laborieuses ». Ils ont un caractère tout à fait provisoire et ne sont pas encore parfaits. Oppenheimer, qui a quitté Berne le 9, n'a pas pu garantir qu'ils seraient approuvés par son gouvernement. Hoffmann expose comme suit les traits essentiels de l'arrangement prévu :

La *Société suisse de surveillance économique* (SSE) est une société composée de personnes de confiance, qui importe en Suisse pour le compte de tiers (syndicats formés par branches ou particuliers) des matières premières et des produits finis ou semi-finis aux conditions posées par les gouvernements étrangers qui favorisent cette importation. Elle surveille aussi l'exécution de ces conditions. Il s'agit donc d'une agence intermédiaire et avant tout d'une instance de contrôle. Ses membres, qui doivent être de nationalité suisse, seront au nombre de quinze au maximum. Ils devront jouir de la confiance aussi bien du Conseil fédéral que des gouvernements étrangers et être agréés par le Conseil fédéral.

La tâche principale incombera à un comité de trois membres et à un directeur, auquel sera subordonnée une administration complète. A l'exception des *articles 3 et 4* qui décrivent le but et l'activité de la SSE, les statuts ne présentent pas d'intérêt particulier. Il est donc d'autant plus important, poursuit Hoffmann, d'examiner le règlement intérieur qui fixe en détail les conditions d'importation. En premier lieu, le principe est établi que les marchandises importées par l'intermédiaire de la SSE ne devront être destinées qu'aux maisons suisses ou étrangères établies en Suisse avant le début des hostilités.

L'exportation dans les pays neutres de marchandises consignées à la SSE n'est autorisée que lorsque la SSE pourra effectivement garantir que ces marchandises seront bien consommées dans ces pays. L'exportation dans un pays neutre de marchandises devant transiter à travers un pays en guerre avec celui qui aura autorisé l'importation en Suisse devra faire l'objet d'un arrangement particulier.

Ne pourront être exportés dans un pays « ennemi », ni à l'état de matières premières, ni à l'état de produits finis ou semi-finis, les articles suivants : cuivre, antimoine, fer hématite, minerais de chrome, tungstène, manganèse, alliages de fer et d'acier, nickel, étain, pyrites et soufre, caoutchouc, huiles minérales et lubrifiants, résines et huiles liquides, laine, coton égyptien, jute, lin. En outre, les denrées alimentaires et les produits qui en sont tirés ne pourront être exportés à moins qu'il ne s'agisse évidemment de produits du sol suisse.

Une série d'exceptions est prévue :

a) les produits des industries « nationales » suivantes :
   1. chocolat, dans des contingents correspondant à l'exportation normale ;
   2. soies teintes, soieries et rubans ;
   3. horlogerie, boîtes à musique, gramophones, boîtes à compas, instruments de chirurgie ;
   4. broderies et broderies au plumetis ;
   5. fils et tissus de coton ;
b) les produits dans la composition desquels les marchandises « interdites » n'entrent qu'en quantités insignifiantes ;
c) les machines, dans lesquelles le cuivre ne représente pas la valeur principale ;
d) le trafic de perfectionnement, dans des conditions strictement déterminées.

En ce qui concerne le trafic dit de compensation avec les Puissances centrales, l'arrangement prévoit qu'il continuera d'être possible avec les produits du sol suisse ou les marchandises dont les matières premières sont produites en Suisse (nitrates, carbure de calcium, etc.) ou fournies par l'Etat qui propose l'échange (aluminium fabriqué avec de l'alumine allemande, ferro-silicium produit à partir de minerai allemand, etc.). Des négociations ultérieures auront lieu sur la possibilité pour le Gouvernement fédéral de disposer comme monnaie d'échange de certaines marchandises importées d'outre-mer (par exemple, riz, maïs, fer blanc pour les boîtes de conserves de lait condensé).

Hoffmann explique ensuite la portée de l'échange de notes envisagé. La difficulté principale à laquelle se heurtera la SSE consistera dans le traitement à accorder aux importateurs qui essaieront d'importer sans passer par son intermédiaire. En pratique, Hoffmann croit qu'il sera quasi exclu d'y parvenir. En effet, alors que les marchandises destinées à la SSE pourront passer les contrôles sans entraves, les Alliés sauront bien arrêter les marchandises adressées à d'autres destinataires ou même simplement en empêcher l'embarquement. Il ne s'agira donc surtout que de marchandises qui parviendraient illégalement d'Italie en Suisse malgré les interdictions d'exportation italiennes. Il n'est pas admissible qu'elles puissent entrer librement sur le marché suisse, car leurs propriétaires se trouveraient dans une position plus avantageuse que leurs concurrents important par la SSE. De telles marchandises devront donc être offertes à la SSE ou rester entreposées jusqu'à la fin de la guerre. Tel est le premier objet de la note.

Le deuxième point qu'elle entend régler présuppose une connaissance des statuts du Trust des métaux, qui *mutatis mutandis* vaudront pour les autres syndicats à créer. Ils prévoient un conseil d'administration de neuf membres, dont un membre sera nommé par le Conseil fédéral. La note prévoit que le Conseil fédéral choisira l'un des deux noms proposés par l'ambassadeur de France et le ministre d'Angleterre à Berne. Dans tous les cas, il s'agira uniquement de citoyens suisses, comme dans la Société de surveillance proprement dite.

Jusqu'ici, à part quelques simplifications et inexactitudes mineures, Hoffmann a résumé l'essentiel du projet d'Oppenheimer. En fait, les prescriptions autorisant l'exportation d'articles contenant du cuivre sont beaucoup plus restrictives qu'il ne le dit. Mais le projet de règlement intérieur de la SSE contient encore d'autres dispositions qu'il néglige de commenter. Il ne s'attarde pas sur la disposition qui prévoit que les commissariats des guerres devront cesser de fonctionner comme importateurs pour leur compte propre tout autant que pour celui des particuliers qu'ils privilégient. Mais il ne s'étend surtout pas sur la question du contrôle que se réservent les gouvernements alliés. Or, le règlement intérieur de la SSE envisage que le Gouvernement fédéral fournira à la SSE une liste complète de toutes les dérogations aux prohibitions d'exportation non échues consenties avant la constitution de la SSE, liste que la SSE fera parvenir aux gouvernements alliés. Il renseignera les gouvernements alliés sur ses obligations conventionnelles en matière de trafic de frontière. Il est prévu que, dans des cas spéciaux, la SSE permette à un représentant des gouvernements alliés de prendre connaissance de tous les documents de nature à écarter tous les soupçons et s'engage à lui fournir toutes les explications nécessaires, qu'en outre la SSE fournira aux gouvernements alliés des statistiques mensuelles complètes du trafic soumis à son contrôle. Dans tous les cas du domaine de la SSE, mais non prévus par les statuts et règlements, les syndicats devront, avant de prendre une décision, entrer en rapport avec le représentant du gouvernement délivrant les permis de sortie des marchandises pour la Suisse. Enfin, aucune modification ne pourra être apportée à l'arrangement sans l'assentiment des gouvernements ayant collaboré à la création de la SSE.

Une solution sur cette base est-elle acceptable ? Telle est la question qu'Hoffmann pose à ses collègues et à laquelle il s'apprête à donner une réponse affirmative. Il leur rappelle la gravité de la situation économique : « Toute une série de matières premières et de marchandises indispensables à l'industrie ne peuvent plus être importées, car les Alliés en interdisent l'exportation et le transit ou en découragent l'embarquement. Jusqu'à tout récemment, avoue-t-il, nous avons consciemment temporisé pendant des mois et refusé une solution de principe. Cela nous a relativement bien réussi et le pays a pu s'approvisionner de manière suffisante. Mais

plus nous allons de l'avant, plus cette manière de procéder devient difficile et aléatoire. Cela tient en partie à l'aggravation des relations entre l'Angleterre et l'Allemagne à la suite de la guerre sous-marine allemande, qui a entraîné l'interdiction par les Alliés de tout commerce avec l'Allemagne. En conséquence, les Alliés s'efforcent de plus en plus d'empêcher la Suisse de favoriser l'Allemagne. »

La France et l'Angleterre ne perdent aucune occasion de promettre leur aide à la Suisse, mais toujours à la condition que leurs ennemis n'en profitent pas. Hoffmann en arrive ici au passage capital de son long exposé : « Il n'y a pas le moindre doute que les prétentions des Alliés qui s'expriment dans le projet d'arrangement en considération affectent et restreignent notre indépendance économique et notre droit d'autodétermination. En temps ordinaire, il ne se trouverait aucun membre du Conseil fédéral pour recommander à ses collègues d'approuver un tel accord. Mais dans les circonstances actuelles, nous avons la conviction qu'il n'y a rien d'autre à faire qu'à se soumettre. L'Angleterre et la France ont *la puissance ;* elles ont la maîtrise des mers, elles disposent, à une seule exception près — mais l'entrée en guerre de l'Italie est imminente ! — des ports qui nous sont encore ouverts et des lignes de transit. Il dépend entièrement d'elles que les marchandises destinées à la Suisse parviennent ou ne parviennent pas dans notre pays. »

Hoffmann se console en constatant que, pratiquement, les restrictions prévues en ce qui concerne le commerce avec les Etats « ennemis » sont déjà appliquées d'une certaine manière. Le contrôle que les importateurs d'articles de contrebande ont déjà accepté est au fond plus humiliant que ce que prévoit le projet de la SSE. Schnorf d'Uetikon, qui importe des pyrites de France, a admis qu'un contrôleur français examinât l'usage qu'il fait de l'acide sulfurique qu'il produit. La maison Bell à Bâle tolérait qu'un agent des douanes françaises contrôlât l'emploi de la graisse de porc qu'elle importait. De nombreux industriels ont admis de laisser examiner leurs livres par des représentants de gouvernements étrangers. Le mauvais exemple a été donné à Paris par un représentant du Commissariat des guerres de l'armée. Ainsi s'explique le mystère qui lui permettait d'obtenir des autorisations d'exportation beaucoup plus rapidement qu'à la légation. Les importateurs consentaient à tout ce qu'on exigeait d'eux. De la sorte, les gens sans scrupules obtenaient leurs marchandises, tandis que ceux qui faisaient preuve de plus de conscience et de retenue n'obtenaient rien. A quoi s'ajoute le fait que les maisons de la Suisse romande ont été traitées avec plus de faveur que celles de la Suisse allemande. Hoffmann rappelle que d'autres neutres que la Suisse ont cédé aux prétentions des Alliés, notamment la Hollande. Or la bonne réputation du syndicat d'importation hollandais est de nature à dissiper bien des préventions.

Finalement, comment la constitution de la SSE affectera-t-elle les relations de la Suisse avec l'Allemagne et l'Autriche ? Il est clair, poursuit Hoffmann, qu'elle est dirigée contre ces pays. Les autorisations exceptionnelles d'exporter que l'arrangement prévoit ont été consenties dans l'intérêt exclusif de la Suisse, qui ne peut se couper totalement des Puissances centrales. Toutefois, il serait erroné de croire que la SSE ne puisse être utilisée d'une certaine manière à l'avantage de l'Allemagne et de l'Autriche. Ces pays ont intérêt à ce que certaines de leurs exportations ne parviennent pas chez leurs ennemis. L'Allemagne, en particulier, n'a pas attendu le moment présent pour imposer aux importateurs suisses des conditions allant dans ce sens. Certaines de ces conditions sont devenues récemment si étendues qu'elles entravent sérieusement l'activité de l'industrie, qui doit accepter sans réserve que les machines qu'elle produit ne soient livrées qu'à l'Etat fournisseur des matières premières et des produits semi-finis ou à ses alliés. Les négociations à Berlin de Frey et des fabricants de machines ne sont pas terminées. Ici, l'honnêteté oblige Hoffmann à rappeler que les Alliés offrent, au moyen de la SSE, de garantir à la Suisse certaines exceptions à la règle interdisant le commerce avec l'ennemi, alors que la Suisse en est réduite à devoir demander à l'Allemagne de lui accorder une concession analogue.

Hoffmann termine son exposé par deux remarques destinées à rassurer définitivement ses collègues. Du point de vue formel, le projet d'Oppenheimer a évité de parler de l'Allemagne et de l'Autriche comme d'Etats ennemis. S'il est vrai que l'arrangement, par la nature des choses, est dirigé contre ces deux Etats, rien n'empêcherait d'inverser le sens du texte et d'imaginer que les « Etats ennemis » désignent les Alliés. Le principe de la parité est ainsi sauvegardé ! Enfin, argument plus sérieux, l'Allemagne et l'Autriche, qui ont été tenues au courant des négociations avec Oppenheimer, savent qu'un refus par la Suisse du projet de SSE n'améliorerait en rien leur situation. La Suisse serait privée de ses importations sans aucun profit pour les Puissances centrales [28].

* * *

Le plaidoyer d'Hoffmann est habile et convaincant. Frey, qui en a reçu une copie, se déclare entièrement d'accord avec le point de vue qui y est exprimé [29]. Quelle est la réaction de Schulthess qu'Hoffmann, on s'en doute, a dû certainement le plus appréhender ? Une brève notice de sa main montre qu'il est prêt à donner son accord à deux conditions : 1. que

[28] Hoffmann au Conseil fédéral, 11/12.5.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b).

[29] Frey à Hoffmann, Zurich, 21.5.1915 *(ibid.)*.

l'Allemagne ne fasse aucune difficulté et continue de livrer à la Suisse ce qui lui est nécessaire ; 2. que la Suisse ait la certitude de pouvoir exporter en Allemagne des denrées alimentaires importées pour servir de monnaie d'échange dans le trafic de compensation avec les Puissances centrales [30]. C'est sur ce dernier point que s'engage une discussion approfondie lors de la séance du Conseil fédéral du 18 mai. Le projet d'Oppenheimer a laissé la question dans le vague. Il a admis que la Suisse pourrait utiliser pour son trafic de compensation des produits de son sol. Mais quant à savoir si elle pourrait se servir dans ce but de marchandises étrangères, autres que celles importées des Puissances centrales, le projet s'est contenté d'affirmer que la question serait examinée « dans un esprit amical » et en spécifiant bien qu'il ne pourrait s'agir que d'« une quantité limitée » [31]. Schulthess expose maintenant avec beaucoup de netteté la thèse allemande, qui ne veut pas se contenter des produits suisses, mais qui entend utiliser la Suisse comme intermédiaire. C'est ainsi que le Conseil fédéral, s'il approuve les démarches entreprises par le Département politique et le charge de les poursuivre, lui demande de tenir compte des points de vue suivants : En premier lieu, il devra absolument obtenir de l'Angleterre et de ses Alliées qu'elles laissent " un certain jeu » au régime suisse des autorisations d'exportation. Faute de pouvoir exporter certains produits, certaines denrées alimentaires, telles que le riz, la Suisse n'obtiendrait plus de l'Allemagne et de ses Alliées certains articles indispensables à sa population et à ses industries. La houille même pourrait être refusée. En deuxième lieu, le Département politique devra veiller à ce que les arrangements à prendre se concilient avec les droits que la Suisse tire de conventions internationales générales (Conventions de La Haye, etc.) ou de ses traités de commerce. Il examinera si des réserves de droit devront être formulées. Peut-être conviendra-t-il de laisser, en la forme, la Confédération complètement en dehors des arrangements à prendre avec les Alliés ou, si cela n'était pas possible, de donner à l'arrangement un libellé établissant qu'il s'agit d'obligations imposées aux deux parties et non à la Suisse seule. Il faudra éviter aussi de faire nommer des délégués dans les syndicats sur double proposition des Alliés. Ces nominations peuvent aussi bien être faites par le Conseil fédéral après entente avec les Alliés. Enfin, conclut le Conseil fédéral, au point de vue moral, si parfaitement d'accord avec les égards que nous imposent notre neutralité et le souci de notre situation après la guerre, il importe que les arrangements à prendre avec l'Angleterre et ses Alliées ne restent pas inconnus de l'Allemagne et de ses Alliées.

---

[30] Schulthess, notice sur le rapport d'Hoffmann du 11.5.1915 (AF EVD GS SSS 1).

[31] Projet I de règlement intérieur de la SSE, 6.B.d. (AF 2200 Londres 26 XVII A 15).

Ces derniers pays ont été tenus au courant de la situation et il en sera de même à l'avenir. Cette politique loyale se concilie avec les concessions que les deux groupes de belligérants ont à demander à la Suisse et la Suisse d'eux [32].

* * *

Hoffmann a conseillé au Conseil fédéral d'approuver le projet d'Oppenheimer pour plusieurs raisons. Rappelons-en les principales : empêcher que la France ne recrute en Suisse et ne fasse passer sous son contrôle direct une clientèle exclusive, au détriment des entreprises qu'elle boycotterait ; régler la question des importations, notamment celle des métaux, qui, après l'octroi généreux, mais isolé, d'un contingent de cuivre par Grey, semble à nouveau sérieusement compromise ; donner aux compagnies de navigation transatlantiques la sécurité nécessaire pour qu'elles acceptent d'embarquer des marchandises pour la Suisse.

Hoffmann n'exagère rien lorsqu'il se plaint des entraves apportées au commerce suisse. Il est placé devant des situations concrètes qu'il convient d'évoquer brièvement. Il est certain, par exemple, qu'il est devenu plus ardu d'obtenir des autorisations d'exportation britanniques depuis qu'Oppenheimer et le *Foreign Office* ont estimé que leurs négociations seraient favorisées par quelques refus pédagogiques, portant sur certaines marchandises convoitées par les Suisses, notamment sur le caoutchouc.

Au cours du mois de février, le Comité britannique pour l'exportation du caoutchouc avait déjà exposé au *Foreign Office* que les bonnes intentions exprimées par les importateurs suisses ne pouvaient remplacer une garantie réelle. Sur quoi, Craigie avait rendu le Comité attentif au dilemme de la diplomatie anglaise : courir le danger de s'aliéner l'opinion suisse en refusant toute exportation ou risquer de voir une partie des marchandises importées en Suisse prendre le chemin de l'Allemagne. Craigie, influencé par le précédent du cuivre, avait cependant penché pour la sévérité tempérée. « Refusez ! » avait-il conseillé au Comité du caoutchouc, tout en sachant qu'il fallait désormais s'attendre aux « lamentations » de Carlin [33].

Evidemment, Carlin, à qui l'on a dit que le caoutchouc était refusé car le Gouvernement suisse en autorisait l'exportation à titre exceptionnel, revient à la charge en affirmant que le caoutchouc n'est pas exporté à titre exceptionnel. Craigie, qui ne se souvient pas que les Suisses aient jamais signé un tel engagement, s'émerveille de leurs expédients et de leurs subterfuges. Mais Crowe, son supérieur, proteste. Il estime qu'une telle accusation n'est pas vraiment justifiée. En fait, Carlin contraint maintenant le

[32] Conseil fédéral, 18.5.1915 (AF CF).

[33] *Foreign Office* (Craigie), notices, 1 et 27.2.1915 ; *Rubber Committee* au *Foreign Office*, 9.2.1915 (PRO FO 382 403).

Foreign Office à modifier son argumentation au cas où il entendrait persister dans sa politique de refus [34]. Comment va-t-on lui répondre ? Cela dépend d'Oppenheimer. C'est lui qui peut et doit juger si, pour favoriser sa négociation, il convient d'être sévère et de dire non, ou s'il convient de faciliter quelques faveurs. Le 27 avril, alors qu'il met la dernière main à son projet, Oppenheimer câble une réponse nette : « Aucune concession en matière de caoutchouc ! » Ce refus, note-t-on à Londres, donnera aux Suisses une idée de ce qu'ils ont à gagner ou à perdre et, avec le Gouvernement suisse, ce sera l'argument décisif [35] !

Dans les jours qui suivent, Carlin reçoit toute une série de refus à ses demandes de sortie de caoutchouc. Il feint l'étonnement, affirme, dans une nouvelle note, ne pas comprendre le motif de ces refus. Cependant, il informe aussitôt Hoffmann que le Gouvernement britannique a apparemment décidé de ne laisser entrer en Suisse ni caoutchouc ni métaux tant qu'un Trust d'importation satisfaisant n'aura pas été constitué. « Il est clair, poursuit-il, que ces refus sont destinés à nous rendre plus dociles. » [36] Carlin a vu juste. Le Département de contrebande et le Comité des dispenses retiennent désormais tout ce qu'ils peuvent jusqu'à la conclusion des négociations d'Oppenheimer [37].

Carlin se fait plus insistant. Il demande à Crowe s'il s'agit d'une décision de principe. Il essaie de l'apitoyer : Si Gradmann-Strub à Zofingue ne reçoivent pas leur caoutchouc, il y aura 400 chômeurs. Crowe prétend, ce qui n'est pas faux, que la France a été consultée, mais qu'il n'y a toujours pas de réponse de Paris. Finalement, le 13 mai, le *Foreign Office* fait savoir officiellement à Carlin que l'examen des demandes d'exportation est « provisoirement suspendu » en attendant la conclusion d'un arrangement général qui soit acceptable aussi bien à la Suisse qu'à l'Angleterre et à la France [38].

Carlin reçoit donc la confirmation de ce qu'il a pressenti depuis longtemps. Aussi est-il de plus en plus irrité du fait qu'on semble ne pas vouloir comprendre à Berne que la question des importations et celle du Trust sont étroitement liées. Le 17 avril déjà, il écrit à Hoffmann que les difficultés ne seront pas écartées par le simple fait qu'on prétende les ignorer.

---

[34] *Foreign Office,* notices, 12, 13, 14 et 17.4.1915 *(ibid.).*

[35] Grey à Grant Duff, 26.4.1915 ; Grant Duff (Oppenheimer) à Grey, 27.4.1915 ; *Foreign Office,* notice, s.d. *(ibid.).*

[36] Carlin à Grey, 29.4.1915 *(ibid.) ;* Carlin à Hoffmann, 30.4.1915 (AF 2200 Londres 26 XVII A 15).

[37] *Foreign Office* au *Board of Trade,* 12.4.1915 (PRO FO 551 1) ; *Foreign Office,* notice, 4.5.1915 (PRO FO 368 1430).

[38] *Foreign Office* (Crowe), notice, 6.5.1915 ; Carlin à Grey, 10.5.1915 ; Grey à Carlin, 13.5.1915 (PRO FO 382 404).

Délaissant sa réserve habituelle, il critique vertement la désorganisation et le manque de coopération des organes de l'administration fédérale, dont les initiatives contradictoires causent des complications infinies et inutiles à la légation. «Le défaut d'une ligne d'action claire, poursuit-il, éveille l'impression que nous ne savons pas ce que nous nous voulons. Il est regrettable que, dans le neuvième mois de la guerre, nous n'ayons pas encore été capables de régler cette question des importations. » Le 30 avril, il se plaint en passant de n'être pas tenu au courant des négociations d'Oppenheimer à Berne. Le 11 mai, il demande sans détours qu'on veuille bien lui faire quelque communication de nature générale sur ces négociations. Le 14, il en est réduit à faire savoir à Hoffmann qu'il est heureux qu'Oppenheimer, qui est de retour à Londres, ne lui ait pas encore rendu visite, car, dans l'ignorance totale de ce qui s'est passé à Berne, il aurait fait piètre figure et n'aurait su quelle attitude adopter [39].

* * *

Carlin se plaint à juste titre. Non seulement il est laissé dans l'ignorance de ce qu'il devrait savoir, mais sa position menace de devenir intenable en raison du jeu ambigu de l'administration fédérale qui continue de faire office de prête-nom pour faciliter les affaires de certains importateurs. Si le Comité du caoutchouc est si méfiant, c'est aussi parce qu'étant habilité à se prononcer sur les exportations d'étain, il vient d'avoir l'impression que Carlin l'a trompé à propos d'une demande d'exportation de ce métal. Les faits sont les suivants. Le Département politique a autorisé Carlin à présenter une demande de sortie pour 300 tonnes d'étain, destinées à O. Jaeger à Zurich, en certifiant que cet étain était destiné aux Chemins de fer fédéraux. Sur la foi de cette déclaration, le Comité du caoutchouc, bien que surpris par la quantité demandée, n'a pas cru pouvoir refuser l'autorisation, étant donné la garantie donnée par le Gouvernement fédéral. Ayant appris entre-temps que le Great Northern Railway n'utilise que 50 tonnes d'étain par année, il a demandé que l'on fasse une enquête en Suisse. A Skipworth, qui s'en est chargé, sans toutefois en faire état, Jaeger déclare ingénument que 27 tonnes seulement sont destinées aux Chemins de fer fédéraux, tandis que 125 tonnes iraient aux teintureries de soie, 25 à l'Anglo-Swiss Milk et le reste... à Stockholm [40] !

Au *Foreign Office,* le rapport de Skipworth jette un jour douteux sur les agissements du Gouvernement suisse. O'Malley en conclut qu'il ne faut

[39] Carlin à Hoffmann, 17 et 30.4.1915 (AF 2200 Londres 26 XVII A 15).

[40] Hoffmann à Carlin, 14.3.1915 (AF 2200 Londres 26 XV B Métal I) ; *Rubber Committee* au *Foreign Office,* 24 et 30.3.1915 ; Grant Duff à Grey, 6.4.1915 (PRO FO 382 414).

attribuer absolument aucune valeur aux garanties expresses données solennellement par le ministre de Suisse sur instructions du Conseil fédéral. Craigie est moins affirmatif : Ou il s'agit d'un exemple éclatant de désordre administratif, ou le Gouvernement suisse est coupable de mauvaise foi. Crowe, toujours moins prompt à s'emporter que ses subordonnés, répugne à admettre la deuxième hypothèse. Il veut croire que le Gouvernement fédéral a été trompé et demande à Skipworth un complément d'enquête [41].

Cependant, le Comité du caoutchouc révoque l'autorisation donnée à Jaeger, considérant que la quantité demandée est exorbitante et que, selon les experts, elle suffirait aux besoins de tous les chemins de fer du globe ! Le refus du Comité provoque une crise de dépit de Jaeger : « Je ne veux plus me fatiguer à importer de l'étain en Suisse, se plaint-il à Hoffmann. Que les consommateurs se débrouillent ! » Jaeger accuse Skipworth d'exercer une influence néfaste. Il est clair, estime-t-il dans son aveuglement, que le Gouvernement anglais a l'intention d'entraver les affaires légitimes du commerce et de l'industrie suisses. Bien loin de vouloir nuire à Jaeger, Skipworth envoie à Londres un deuxième rapport très favorable à ce dernier. Pour Skipworth, une chose est claire : Ce n'est pas Jaeger qui a trompé le gouvernement, puisqu'il lui a fourni en temps utile la liste de ses clients. D'autre part, Skipworth assure le *Foreign Office* qu'on peut se fier à l'engagement de ne pas réexporter le métal. Ce n'est pas « à Stockholm », mais en « en stock » qu'une partie de l'étain devait aller ! Une erreur de chiffre dans un télégramme aurait créé un malentendu [42].

Le malheur veut toutefois que Carlin revienne à la charge le 27 avril en assurant une nouvelle fois que les 300 tonnes d'étain ne doivent servir qu'aux Chemins de fer fédéraux. Au *Foreign Office,* où l'on s'est rallié à la thèse de l'erreur, on admire, dans la nouvelle note de Carlin, la « dernière touche » mise par les Suisses à leur réputation d'exactitude ! On demande au Gouvernement fédéral, en s'étonnant de la quantité extraordinaire demandée, de bien vouloir procéder à une vérification. Quelle que soit sa réponse, note-t-on, nous avons là un excellent argument pour insister sur les dispositions les plus rigoureuses lorsqu'il s'agira de s'entendre sur le contrôle des syndicats d'importation que l'on parle de former [43].

---

[41] *Foreign Office* (O'Malley, Craigie, Crowe), notices, 7.4.1915 *(ibid.)*.

[42] *Rubber Committee* à Jaeger (Londres), 25.3.1915 ; Jaeger (Singapour) à Jaeger (Zurich), 13.4.1915 ; Jaeger à la Division du commerce, 21.4.1915 (AF 2200 Londres 26 XV B Métal I) ; Skipworth à Grant Duff, 23.5.1915 ; *Foreign Office,* notice, 25.4.1915 (PRO FO 382 414).

[43] Carlin à Grey, 27.4.1915 ; *Foreign Office,* notices, 1 et 2.5.1915 ; Grey à Carlin 13.5.1915 (PRO FO 382 414).

Le représentant de Jaeger à Londres avoue maintenant à Carlin que les Chemins de fer fédéraux ne doivent recevoir que 30 tonnes d'étain, le reste étant destiné à l'industrie. Carlin, croyant à une négligence de Jaeger, lui fait la leçon : Qu'ils ne s'étonnent pas si ce procédé incorrect leur aura fait du tort ! Il aura en tout cas placé les autorités fédérales dans une fausse position. Carlin fait aussi savoir à Hoffmann que la valeur et la crédibilité des déclarations suisses se trouvent avilies par des cas de ce genre, en sorte qu'il n'est pas étonnant qu'elles restent sans effet. Et de lui répéter que seule la création du « syndicat d'importation » pourra apporter un remède à la situation. Hoffmann est extrêmement embarrassé. Il prie Carlin de retirer la demande et constate, en exprimant tous ses regrets, que le cas est très désagréable [44].

* * *

Hoffmann voit bien que l'Angleterre fait dépendre le libre passage des marchandises d'Amérique de la fondation d'un Trust suisse. Il sait que l'Amirauté britannique a fait pression sur les compagnies de navigation pour qu'elles refusent les marchandises destinées à la Suisse. Si les Alliés parviennent à conclure un arrangement satisfaisant avec la Suisse, a-t-on promis à Carlin, tout obstacle au passage des marchandises disparaîtra [45]. Mais il serait étonnant qu'Hoffmann, qui se flatte d'avoir retardé le plus possible le moment de prendre une décision de principe, n'essaie pas, ici encore, de gagner du temps. S'il envisage d'admettre le principe de la constitution d'un syndicat d'importation, il ne s'attend pas à voir la négociation avec Oppenheimer aboutir immédiatement. « Il faudra plusieurs semaines, écrit-il à Carlin, pour mettre le Trust en état de fonctionner. Il faut en outre plusieurs semaines pour que des marchandises quittant New York arrivent en Suisse. » En attendant, il estime que Grey devra bien admettre que la situation « pour ainsi dire impossible » de la Suisse soit prise en considération [46]. Le 7 mai, Carlin ne peut que lui répondre qu'il lui est impossible d'obtenir une réponse nette et satisfaisante du Gouvernement britannique. On ne lui oppose pas d'objection absolue. On désire connaître en détail la liste des marchandises que la Suisse se propose d'importer d'Amérique. Mais on lui rappelle que la création du Trust suisse d'importation écartera définitivement toutes les difficultés. A bon entendeur, salut [47] !

---

[44] Carlin, notice, 4.5.1915 ; Carlin à Hoffmann, 4.5.1915 ; Hoffmann à Carlin, 21.5.1915 (AF 2200 Londres 26 XV B Métal I).

[45] Grey à Carlin, 27 et 28.3.1915 (AF 2200 Londres 26 XVII A 5).

[46] Hoffmann à Carlin, 24.4.1915 ; Carlin à Ritter, 4.5.1915 *(ibid.)*.

[47] Carlin à Hoffmann, 7.5.1915 *(ibid.)*.

La question qui préoccupe le Gouvernement anglais n'est évidemment pas tant la nature des marchandises que la Suisse se propose d'importer, que la garantie à fournir, qu'articles de contrebande ou non, elles n'iront pas en Allemagne ou en Autriche. D'ailleurs, pour Crowe, il n'est pas question d'obliger la Suisse à ne plus travailler tant que le Trust ne fonctionnera pas : Le Gouvernement fédéral n'a qu'à donner des garanties réelles que les articles qu'il entend importer dans la période transitoire ne seront pas réexportés chez les Centraux. Mais voilà, le Gouvernement britannique ne peut pas considérer que les interdictions suisses d'exportation offrent une telle garantie, étant donné qu'elles ont été appliquées avec désinvolture dans le passé et qu'elles semblent avoir été édictées moins pour empêcher certaines marchandises de sortir du pays que pour les rendre plus précieuses et pouvoir ainsi les exporter en Allemagne, en trafic de « compensation », à des conditions plus avantageuses. Crowe, on le voit, n'est pas dupe de la tactique dont Schulthess est passé maître. Dans ces circonstances, Carlin prie Hoffmann de bien vouloir se rendre compte qu'il n'est pas toujours possible de faire fléchir une volonté bien arrêtée quand on ne dispose que d'arguments [48] !

Hoffmann est profondément dépité de ce nouveau témoignage d'« étroitesse d'esprit » de l'Angleterre. Il continue d'ergoter et d'épiloguer sur la question des importations d'Amérique et sur le Trust. En réalité, il ne sait tout simplement pas reconnaître avec bonne grâce devant Carlin qu'il en est enfin réduit à recommander la solution que celui-ci n'a cessé de conseiller. Persuadé que Carlin est trop mou, il lui répète qu'au cours de toute la période qui doit s'écouler jusqu'à ce que le Trust puisse fonctionner, l'industrie suisse risque de souffrir des dommages incalculables si l'Angleterre ne montre pas plus de compréhension. Puisque nous avons fait un pas dans la direction de Londres en ce qui concerne le Trust, poursuit Hoffmann, nous sommes fondés à admettre que l'on ne va pas prolonger l'obstruction jusqu'à ce que le Trust fonctionne. Lorsque le Conseil fédéral aura donné son approbation, votre attitude, conclut-il à l'égard de Carlin, pourra être nettement plus assurée et plus décidée [49].

Cette missive peu amène attriste le vieux ministre. Des exemples récents de gestion des affaires ne lui semblent pas attester de brillantes qualités diplomatiques à Berne. Aussi estime-t-il qu'on n'a pas à lui donner de leçons aussi élémentaires et qu'après bientôt treize ans d'expérience à Londres, il saura trouver lui-même, au soir de sa carrière, le ton et l'attitude requis pour parvenir à ses fins. Hoffmann lui a écrit que le Trust est devenu le *caeterum censeo* de ses derniers rapports. Saisissant la balle au

[48] Carlin à Hoffmann, 18.5.1915 (AF 2200 Londres 26 XVII A 15).

[49] Hoffmann à Carlin, 14.5.1915 (AF 2200 Londres 26 XVII A 5).

bond, Carlin lui rappelle que le *non possumus* n'est pas de son cru, mais qu'il ne peut que transmettre, bon gré, mal gré, les déclarations écrites et orales du *Foreign Office !* Cependant, Hoffmann s'acharne sur Carlin. Il lui câble le 18 mai que le Conseil fédéral ayant maintenant approuvé « tous les points essentiels » du projet d'arrangement, il ne saurait être question que l'Angleterre refuse toute autorisation d'exporter pendant le temps qui va s'écouler jusqu'à ce que le Trust fonctionne et que la légation se borne à en prendre connaissance avec résignation en faisant remarquer que le Trust n'existe pas encore ! Hoffmann poursuit, dans un langage outré, que Carlin va s'empresser de transmettre, sans l'édulcorer, sous forme d'aide-mémoire au *Foreign Office :* « Au cours des négociations pour le Trust, le Conseil fédéral s'est montré aussi conciliant que possible et a donné au délégué britannique, sans arrière-pensée aucune, toutes les explications et tous les renseignements désirés. Nous nous attendons donc, de la part du Gouvernement britannique, à une attitude large et conciliante, aussi pendant la période qui précédera encore l'entrée en vigueur du Trust. » [50]

[50] Hoffmann à Carlin, 18.5.1915 ; Carlin à Grey, 19.5.1915 (AF 2200 Londres 26 XVII A 15).

CHAPITRE VI

Négociations entre la Suisse et les Puissances centrales

La Suisse, qui ne participe pas au conflit européen, reste attachée aux principes libre-échangistes qui caractérisent les relations économiques internationales du temps de paix. Elle n'y fait entorse qu'à contre-cœur, sous la pression des circonstances. De ce fait, elle ressent comme une contrariété les effets de la politique de restriction de l'Angleterre et de la France, tandis qu'elle trouve son intérêt à seconder les efforts que les Puissances centrales déploient pour faire échec au blocus des ennemis qui les encerclent. Dès le début des hostilités, la Suisse a représenté pour l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie un marché restreint pour s'aprpovisionner et surtout une voie de transit les reliant à l'Italie.

Dans l'administration fédérale et dans l'armée suisse, l'Allemagne compte de nombreux amis. Les chemins de fer secondent efficacement l'acheminement des expéditions en transit. Les douanes se montrent tolérantes. L'intendance militaire rend de nombreux services à divers intermédiaires. Des liens étroits permettent aux dirigeants économiques des Puissances centrales de s'entendre aisément avec l'élite économique de la Suisse. Ainsi, au début de la guerre, alors que la censure télégraphique a coupé le monde commercial et industriel suisse de tout contact direct avec l'étranger, une ligne est restée exceptionnellement ouverte entre Zurich et Berlin. Elle permet au Crédit Suisse de correspondre avec la Deutsche Bank et les organes officiels à Berlin. Hoffmann, le chef du Département politique, qui a été administrateur du Crédit Suisse, est tenu au courant de certaines des transactions qui se déroulent de la sorte, ainsi lorsque les partenaires Deutsche Bank-Crédit Suisse envisagent de profiter des circonstances pour accroître leur influence sur le marché suisse du pétrole [1].

Lorsque la Division du commerce passe au Département politique au début de 1915, Hoffmann doit reprendre la conduite des affaires de compensation, auxquelles Schulthess avait consacré une grande partie de son

[1] H. Kurz, directeur du Crédit Suisse (Zurich) à Hoffmann, 9 et 15.9.1914 (AF 2001 (K) 7).

temps et de son énergie. Pour venir à bout de cette tâche, Hoffmann fait appel, à partir de mars, aux services d'Ernest Schmidheiny. Parmi les agents commerciaux que la Suisse répand dans l'Europe entière au début de 1915, Schmidheiny occupe une position particulière. Fabricant de tuiles et de ciment, il a été élu, en 1911, député radical saint-gallois au Conseil national, où il succède à Hoffmann, son compatriote et ami politique, qui entre alors au Conseil fédéral [2].

En janvier 1915, Schmidheiny, muni d'une lettre de recommandation d'Hoffmann, est chargé par Obrecht d'une mission en Roumanie et en Autriche-Hongrie. Il s'agit de mettre en mouvement sur une grande échelle l'importation de benzine et de pétrole de Roumanie en Suisse en se prévalant des propositions de la Deutsche Bank transmises par le Crédit Suisse au début de la guerre. Ce voyage de Schmidheiny va inaugurer une collaboration étroite avec le Département politique qui ne prendra fin qu'avec la chute d'Hoffmann en 1917. Outre que son mandat de conseiller national lui donne un prestige qui le fait sortir du lot des commerçants qui s'affairent pour la Confédération, Schmidheiny se distingue par une certaine hauteur de vues. Il croit à la victoire des Puissances centrales, mais il ne peut partager l'optimisme qu'il observe à Vienne et estime que la guerre sera longue [3].

Schmidheiny se rend à deux reprises à Bucarest pour régler cette affaire de pétrole [4]. Mais, à fin février, il a hâte de rentrer à Berne. S'il s'impatiente, c'est qu'Hoffmann est en train de créer pour lui, au sein du Département politique, un service sur mesure : le Bureau des compensations. Ce bureau doit établir les clés d'échange des marchandises dont l'exportation n'est pas libre et procéder aux marchandages entre la Suisse et les Etats étrangers. L'ambitieux fabricant saint-gallois, qui a remarqué qu'Hoffmann et Schulthess ne s'entendaient pas très bien, va profiter de cette rivalité pour jouer le rôle d'intermédiaire. C'est avec enthousiasme qu'il assume ses nouvelles fonctions. Il estime que les tâches dont il est chargé sont les plus intéressantes de la Division du commerce et se réjouit d'avoir ainsi l'occasion de négocier presque quotidiennement avec les chefs de mission accrédités à Berne, particulièrement avec Romberg et Gagern [5].

* * *

[2] *Cf.* Ochsenbein, p. 182 ss.

[3] Schmidheiny à sa femme, Vera, Vienne, 24.1.1915 (ASH).

[4] Les démarches de Schmidheiny ont été utiles surtout pour obtenir le libre transit à travers l'Autriche-Hongrie, tandis que le mérite d'avoir obtenu l'autorisation d'exporter semble revenir à Staub, le consul général de Suisse à Bucarest (Schulthess à Staub, 18.1.1915 ; AF 2001 (K) 7 ; Schmidheiny à sa femme, Vera, Bucarest, 31.1 et 2.2.1915 ; ASH).

[5] Schmidheiny à sa femme, Vera, Berne, 13 et 16.3.1915 (ASH).

Au début de 1915, les négociations économiques entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie n'avancent guère. Le ministre de Suisse à Vienne, Joseph Choffat, n'a pas donné satisfaction au Gouvernement fédéral et est en passe d'être remplacé par Charles Bourcart, une personnalité plus dynamique [6].

La Suisse, intéressée en premier lieu à des livraisons de sucre, de malt, d'alcool et au transit des pétroles roumains, a proposé une levée réciproque des interdictions d'exportation décrétées par les deux gouvernements, en d'autres termes une relative normalisation des échanges commerciaux [7]. Schmidheiny, qui s'est arrêté à Vienne sur le chemin de la Roumanie, n'a pas à se plaindre d'un manque de compréhension ou d'amabilité de la part de ses interlocuteurs autrichiens, mais d'un manque de décision et d'efficacité [8]. Cependant, le 9 février, l'Autriche, alertée par l'Allemagne, a interdit le transit et l'exportation du sucre. Selon une communication de l'armée allemande, 40 à 60 wagons de sucre de Bohème seraient dirigés quotidiennement « en transit » sur Lausanne. Le sucre autrichien servirait-il à approvisionner la France [9] ?

Tandis que la Suisse présente des demandes importantes, l'Autriche constate que ses livraisons ne sont pas payées de retour. Schulthess a promis, en échange de malt, 30 tonnes d'acide sulfurique et 20 tonnes d'acide chlorhydrique. Or, dans une note du 1er février, le Département politique a informé Gagern que ces offres ne pouvaient être maintenues, maintenant que la France et l'Italie interdisent l'exportation des pyrites [10]. De même, il apparaît impossible de se procurer le cuivre que l'on se promettait d'importer via l'Italie vers la Suisse [11]. Désireux de voir les échanges austro-suisses s'équilibrer plus équitablement, le gouvernement de Vienne a décidé d'envoyer à Berne une délégation commerciale. La prohibition qui frappe le sucre est évidemment destinée à lui faciliter la tâche.

---

[6] La démission de Choffat, présentée à la fin de 1914, ne semble pas avoir été motivée principalement par les « raisons de santé et de famille » qu'il a invoquées (*cf.* von Wattenwyl à Sprecher, Berlin, 6.1.1915 ; AF 27 *Abkommandierungen* prov. 834).

[7] Chambre de commerce de Reichenberg au Ministère i. et r. des affaires étrangères, 7.1.1915 (HHS F 36 71).

[8] « Ce que nous réglons à Berne en deux heures, gémit-il, prend une semaine à Vienne et encore est-il nécessaire de recommencer ensuite les négociations à Budapest ! » (*cf.* Schmidheiny à sa femme, Vera, Vienne, 24.1 et 21.2.1915 ; Bucarest, 31.1 et 2.2.1915 ; ASH).

[9] Burian à Gagern, 2.3.1915 (HHS F 36 183). En fait, l'abondante importation de sucre par la Suisse doit servir en partie à la fabrication du lait condensé et du chocolat, dont d'importantes quantités sont livrées aux armées alliées.

[10] Hoffmann à Gagern, 1.2.1915 *(ibid.)*.

[11] Ministère i. et r. des affaires étrangères au Ministère du commerce, 7.3.1915 *(ibid.)*.

Le 25 février, Hoffmann remet à Gagern une note destinée à la délégation commerciale autrichienne. Ce document expose avec une grande candeur les raisons qui font que la Suisse ne peut satisfaire aux demandes autrichiennes. L'examen des statistiques commerciales de l'année 1913 montre clairement la disproportion des importations suisses, composées avant tout de matières premières essentielles, d'une valeur de plus de 70 millions de francs, et des importations autrichiennes, consistant surtout en produits fabriqués non essentiels ne représentant guère qu'une valeur de 20 millions de francs. Alors que la Suisse a acheté à l'Autriche pour 24 millions de sucre, 13 millions de malt et 11 millions de bois, le plus gros poste des exportations suisses est le fromage dont la valeur totale ne représente que 7 millions de francs. Dans ces conditions, conclut Hoffmann, il ne peut être question de procéder à des échanges d'égale valeur. Une telle prétention bouleverserait les structures des échanges commerciaux austro-suisses. Entre la Suisse et l'Autriche, Etats qui n'ont cessé de maintenir des relations amicales, le traité de commerce continue d'être en vigueur. La réserve qu'il prévoit pour le cas de guerre ne peut signifier que les exportations ne pourront avoir lieu que contre compensation. En outre, il n'apparaît pas avantageux de perturber des relations commerciales qu'il y a tout intérêt à maintenir au-delà de la période des hostilités.

Incapable d'équilibrer les prestations suisses dans le domaine strictement commercial et aiguillonné par les importateurs de sucre, Hoffmann décide de donner aux négociations austro-suisses un tour plus politique. Le point de vue économique, expose-t-il, ne doit plus être le seul déterminant. Il n'offre pas une base permettant à une grande Puissance et à un petit Etat de parvenir à une solution raisonnable. C'est le point de vue politique qui doit être décisif. Dans cette optique, la Confédération ne fait pas obstacle à la fabrication en Suisse, sur une très grande échelle, de pièces de munition pour l'administration militaire autrichienne et pour ses fournisseurs et elle autorise l'exportation de ce matériel de guerre. En signe de bonne volonté, Hoffmann revient sur le refus opposé à deux reprises à une demande autrichienne et promet d'y donner suite. Il s'agit de réexporter de Suisse en Autriche 300 000 paires de souliers militaires américains. Hoffmann a conscience de se placer sur un terrain glissant. A preuve le langage convenu qu'il utilise : les « pièces de munition » sont baptisées « pièces de métal », les « souliers militaires », « souliers de travail » [12].

---

[12] « ... mit stillschweigender Genehmigung des Bundesrates von schweizerischen Fabriken für die österreichisch-ungarische Heeresverwaltung Metallstücke angefertigt werden, die Munitionsbestandteile sein dürften... » ; « ... sogenannte Arbeiterschuhe... » ; Hoffmann à Gagern, 25.3.1915 *(ibid.)*. Le 15 janvier, le Conseil fédéral avait refusé, pour des raisons de principe, de laisser importer en Suisse environ deux

Le 2 mars, Hoffmann fait une nouvelle proposition à l'Autriche pour la convaincre de renoncer au principe des échanges proportionnels. La Suisse est prête à laisser sortir 10 wagons de riz contre 20 wagons de sucre. Le riz ne tombe pas sous le monopole d'importation des céréales. Le Gouvernement suisse est donc libre d'en disposer à sa guise. Toutefois, il est à prévoir que, tôt ou tard, le Gouvernement français demandera au Gouvernement fédéral de le traiter comme une marchandise monopolisée et n'hésitera pas à exercer une forte pression en menaçant éventuellement d'interrompre les transports de céréales. La Suisse ne pourra que s'incliner. Le ministre d'Autriche conseille donc à Vienne de procéder en toute hâte à la transaction riz contre sucre qu'Hoffmann lui propose [13].

Le 15 mars, Hoffmann s'impatiente de n'avoir reçu encore aucune nouvelle de Vienne sur le sort des propositions qu'il a faites aux délégués autrichiens et à Gagern. Il demande à Bourcart de hâter les choses. Il lui rappelle qu'au cours des négociations, il a indiqué oralement de la manière la plus nette que l'Autriche pourrait faire procéder à des fabrications militaires en Suisse, notamment au décolletage des douilles de shrapnels. Bourcart pourra utiliser cet argument lors de sa prochaine audience chez Burian sur la question du sucre [14].

* * *

L'état-major autrichien attache un grand prix à l'amitié de la Confédération. Au fur et à mesure que le « cas I », la guerre avec l'Italie, devient de plus en plus imminent, les militaires de la Monarchie, désireux de se maintenir dans les bonnes grâces du Gouvernement suisse, demandent aux diplomates de la *Ballhausplatz* de se montrer prévenants dans les négociations économiques avec la Suisse. L'état-major autrichien fait observer que si les chefs militaires suisses sont très favorables à l'Autriche, le reste de la population enregistre de manière très défavorable le manque de bonne volonté que le Gouvernement austro-hongrois manifeste en matière économique. Comme la Suisse est entièrement dépendante de ses voisins dans ce domaine, toute concession dans ce sens revêt la plus grande importance et influence tout naturellement l'opinion pour ou contre tel ou tel Etat. Le haut commandement militaire ne sait pas en quoi consistent exactement les doléances des milieux suisses intéressés. Mais

---

millions de paires de chaussures américaines destinées à être réexportées chez les belligérants, négligeant ainsi la recette importante que cette opération aurait apportée aux douanes fédérales (AF CF).

[13] Gagern à Burian, 3.3.1915 (HHS F 36 183).

[14] Hoffmann à Bourcart, 15.3.1915 (AF 2001 (A) 1127) ; Bourcart à Hoffmann, 20.3.1915 ; Hoffmann à Bourcart, 21.3.1915 (AF 2001 (K) 22).

comme l'Autriche compte sur certaines mesures militaires de la part de la Suisse pour le « cas I », il apparaît nécessaire, pour des raisons militaires, de renoncer à maintenir un point de vue intransigeant [15].

De Berne, l'attaché militaire autrichien accumule tous les arguments imaginables en faveur d'un arrangement avec la Suisse. Il regrette que les négociations n'avancent pas et craint que ce retard n'affecte les relations amicales qui existent entre les deux pays. L'Autriche a tout intérêt à conclure. Certains de ses exportateurs y sont très intéressés. La reprise des exportations sera favorable au change autrichien. La couronne n'est-elle pas la monnaie dont le change a le plus baissé ? Plutôt que d'interrompre ses exportations, l'Autriche devrait s'inspirer de l'exemple de l'Allemagne, qui possède dans le charbon un excellent objet de compensation et qui s'entend très bien à obtenir en échange des marchandises de valeur sans inquiéter par des menaces le Gouvernement ou les consommateurs suisses. L'Autriche a intérêt à ne pas trop exiger. Car elle n'est pas seule à pouvoir livrer du sucre, du malt ou du bois. La Suisse peut obtenir du malt en France, du sucre en Allemagne. L'Allemagne, à ce qu'on dit, obtiendrait des compensations suisses en échange du bois qu'elle réexporte d'Autriche !

En revanche, les exportations suisses de matériel de guerre n'impressionnent pas von Einem. Il estime que les remarques d'Hoffmann sur ce point n'ont qu'une portée académique. Le Gouvernement fédéral ne croit pas pouvoir se lier à l'avance et il ne donnera des autorisations que de cas en cas. D'ailleurs, remarque von Einem, la Suisse n'est pas équipée pour livrer d'importantes commandes de matériel de guerre au sens strict. Cela dit, des quantités modestes pourront toujours être utiles [16].

Ces arguments convainquent le Gouvernement autrichien. En faisant preuve à nouveau de bonne volonté envers la Suisse, l'Autriche renoue avec la politique préconisée depuis le début des hostilités par Gagern [17]. Vers la fin du mois de mars, d'importants échanges de compensation sont négociés entre l'Autriche et la Suisse. Pour obtenir le malt et le sucre autrichiens, la Suisse concède notamment 10 wagons de cuivre. Mais c'est

---

[15] Thurn (représentant du Ministère i. et r. des affaires étrangères auprès du haut commandement de l'armée i. et r.) à Burian, Teschen, 27.2.1915, strictement secret (HHS Pol. I 894).

[16] von Einem au *Kriegsüberwachungsamt,* 8.3.1915 (HHS F 36 183).

[17] Gagern avait déjà remarqué, en septembre 1914, que l'attitude prévenante de l'Italie à l'égard de la Suisse, sur le plan économique, s'expliquait par le désir de rester en bons termes avec celle-ci et d'éviter qu'elle ne s'allie à l'Autriche. Il ne croyait pas que la Suisse s'allierait facilement à l'Autriche. Mais, poursuivait-il, il est très indiqué d'être bien avec elle et c'est pourquoi je me suis permis d'appuyer les vœux qu'elle présente en matière économique. (Gagern à Berchtold, 9.9.1914 ; HHS Pol. XXVII 52).

surtout le riz qu'elle utilise comme article de compensation. Schulthess recommande instamment à Gagern d'observer la plus grande discrétion : Que rien ne transpire dans le public suisse de ces arrangements, particulièrement en ce qui concerne le riz ! Sinon, la France et l'Angleterre exigeront une interdiction d'exportation [18].

* * *

En dépit de toutes les précautions, les Alliés n'ignorent pas que la Suisse importe du riz pour le réexpédier aux Puissances centrales. Le 21 mars déjà, une commission d'enquête française, comportant un ancien ministre, est arrivée à Genève pour s'informer des circonstances qui ont permis l'expédition de 200 wagons de riz de Genève à Schaffhouse et, de là, en Allemagne. Hoffmann ressent amèrement le fait qu'une commission étrangère soit venue enquêter sur le territoire suisse et s'irrite de voir que l'opinion publique commence à se passionner pour ce genre d'affaires. Il n'est pas question de nier les faits. Que s'est-il passé ?

Le riz n'entre pas dans le monopole d'importation des céréales. L'arrêté fédéral du 9 janvier qui énumère les céréales pour lesquelles la Suisse offre des garanties de non-réexportation, ne mentionne pas le riz. A ce qu'Hoffmann prétend, la Suisse est obligée d'expédier du riz en Allemagne et en Autriche pour en recevoir d'autres marchandises en échange. Ces deux pays ont interdit l'exportation du sucre. L'Allemagne annonce une interdiction d'exportation imminente pour le charbon. Aucun autre Etat ne peut livrer pour le moment du charbon ou du sucre à la Suisse. L'existence de l'industrie du chocolat et du lait condensé dépend d'une importation continue de sucre. La Suisse ne peut compenser qu'avec des denrées alimentaires importées d'un autre Etat neutre. Dans le cas des 200 wagons incriminés, elle a obtenu en échange des pommes de terre de semence, qui ont une signification vitale pour l'agriculture suisse et qui ne pouvaient être obtenues qu'en Allemagne. Nous ne voulons pas en faire un mystère, admet le chef du Département politique [19].

Bien que Lardy ait été autorisé à faire mention, à l'occasion, de ces affaires de compensation, il est peu probable qu'il ait jugé opportun d'attirer l'attention du Gouvernement français sur un trafic que celui-ci réprouve. C'est Pageot, l'attaché militaire à Berne, qui, dans un rapport secret du 24 mai, donne l'alarme. L'affaire fait l'objet d'une note sévère du Ministère de la guerre au Comité de restriction : Le Gouvernement

---

[18] Gagern à Burian, 20.3, 12, 13 et 23.4.1915 ; Bourcart à Burian, 23.3.1915 (HHS F 36 183) ; Bourcart à Hoffmann, 23.3.1915 (AF 2001 (K) 22) ; Schulthess à Gagern, 16.4.1915 (AF 2001 (K) 34).

[19] Hoffmann à Lardy, 22.3.1915 (AF 2001 (A) 1127).

français a traité avec le Commissariat central des guerres et surtout avec le Commissariat de l'armée en croyant traiter avec une autorité qui engagerait la responsabilité du Gouvernement fédéral, comme si un contrôle efficace sur la destination suisse des produits exportés était assurée grâce à cet intermédiaire. Or, il apparaît de manière évidente qu'aucun contrôle sérieux n'a jamais été exercé par l'un ou l'autre des deux organismes sur la destination des marchandises importées de France. Le Commissariat de l'armée suisse ne constitue qu'une association commerciale qui prélève des bénéfices sur ses opérations et qui sert purement et simplement de couverture aux commerçants suisses pour leurs importations. Les preuves qui sont entre les mains du Ministère de la guerre lui permettent d'affirmer que le Commissariat n'a visiblement qu'une préoccupation, c'est d'introduire le plus de marchandises possible, non pas tant pour assurer le ravitaillement de la Suisse que pour étendre le cercle de ses opérations commerciales [20].

Mais ce sont surtout les exagérations en matière de riz qui contrarient le Ministère de la guerre. Il apparaît que, depuis le mois de septembre, la Suisse a importé plus d'un million de quintaux de riz, soit, en huit mois, le double de son contingent annuel. Si le consommateur suisse a à se plaindre d'un manque de riz, la faute n'en est pas au déficit des importations, mais aux exportations de cet article en Allemagne et en Autriche. 300 wagons ont été envoyés en Allemagne en échange contre des pommes de terre de semence. 366 wagons ont pris le chemin de l'Autriche en échange contre du sucre et du malt. La vérité, poursuit le Ministère de la guerre, on la trouve dans l'organisation du bureau des échanges entre la Suisse, d'une part, l'Allemagne et l'Autriche, d'autre part, et dans les voyages de M. Schmidheiny à Vienne et à Berlin. Le Ministère de la guerre attire l'attention du Comité de restriction sur le fait que la SSE, organe à créer dans un but de contrôle, risque de servir de paravent à l'importation des produits destinés à l'Allemagne. Il est inadmissible que la France fournisse ainsi à la Suisse des matières d'échange. L'activité du Commissariat de l'armée suisse lui apparaît plus dangereuse du fait d'être liée à celle du bureau Schmidheiny. Le Ministère de la guerre accuse Obrecht de n'avoir cessé de tromper le Gouvernement français, en exagérant ses demandes et en faisant croire à un contrôle qui ne pouvait qu'être inexistant. Il se reproche de lui avoir donné la matière de réaliser des

[20] Le colonel Obrecht mettrait tout en œuvre pour obtenir aux Etats-Unis l'exportation de 64 000 tonnes d'huile végétale ou animale à acheter chez la seule Morris Packing Co., alors que les importations suisses moyennes de ces articles ne s'élèvent, toutes provenances cumulées, qu'à 21 000 tonnes. (Pageot à Millerand, 24.5.1915, secret ; SHA AM Suisse 7 ; Ministère français de la guerre, Cabinet du ministre, note pour le Comité de restriction, 29.5.1915 ; AN F 12 7957).

bénéfices sans doute non négligeables et surtout, ce qui est plus grave à ses yeux, de lui avoir donné la matière d'un trafic actif avec l'Allemagne et l'Autriche, qui aura prolongé d'autant la résistance de ces pays.

* * *

Les accusations que le Gouvernement français porte contre l'intendance militaire suisse reposent sur des bases solides. A défaut de méthode et d'organisation rationnelle, l'intendance militaire suisse, le Commissariat des guerres de l'armée en particulier, fait preuve en effet d'un activisme débordant en matière commerciale. Une situation confuse s'est instaurée, dans le domaine des commandes à l'étranger, dès le début des hostilités. Des achats portant sur les articles les plus divers s'effectuent sans qu'il soit possible de savoir pour qui ils sont faits. L'administration militaire a généreusement muni nombre de commerçants de lettres de recommandation. Ces derniers se présentent à l'étranger comme agents de l'armée suisse et procèdent à leurs achats, dont une partie seulement sont ultérieurement offerts à l'armée. Une activité fébrile se développe ainsi, que les diplomates, laissés le plus souvent dans l'ignorance, ne perçoivent que fortuitement [21].

Ces trafics ne sont pas seulement le fait de commerçants, mais également de quelques officiers, agents du Commissariat des guerres de l'armée, qui, n'hésitant pas à se placer à l'occasion au-dessus des lois et des convenances, se transmuent peu à peu en gros brasseurs d'affaires. Envoyés dans toute l'Europe par Obrecht, le commissaire en chef, leur activité est connue, approuvée et encouragée par le général et le chef de l'état-major.

Vers la fin février, le Département politique s'est efforcé, à la suite d'expériences désagréables [22], de freiner les activités du Commissariat [23].

---

[21] A Londres, toutefois, Carlin dénonce à plusieurs reprises la confusion et la gabegie incurable qui président aux achats pour la Suisse. Il relève que, dans l'atmosphère de mauvaise volonté qui règne à l'égard de la Suisse, il n'est pas habile d'affirmer soudainement que telle ou telle marchandise destinée originairement à un particulier doit être adressée au Commissariat de l'armée. Loin de favoriser les choses, un tel procédé est fatal. Une autre fois, il signale que tel individu assez louche s'affaire pour le Commissariat de l'armée. Une maison sérieuse prétend qu'elle ne se serait jamais commise avec lui s'il n'avait été chargé d'une mission pour le Gouvernement suisse et s'étonne que la Confédération trouve bon de se servir de tels mercantis. (Carlin à Hoffmann, 14.2.1915 ; AF 2200 Londres 26 XVII A 15 ; 17.2.1915 ; AF 2001 (K) 7 ; Hoffmann à Carlin, 4.3.1915 ; AF 2200 Londres 26 XV B Métal II ; Carlin à Hoffmann, 26.1.1916 ; AF 2001 (K) 1.)

[22] Le colonel Grosjean, agent du Commissariat, a conclu à Paris, le 26 janvier, un arrangement avec le Gouvernement français, aux termes duquel le Commissariat se constituera seul importateur en Suisse des pétroles, de la benzine et des huiles minérales de graissage. L'émissaire d'Obrecht s'est laissé imposer une clause prévoyant que lesdits produits seront soumis à un contingentement. D'entente avec l'Angleterre, la France s'arrangera à faire diriger toutes les cargaisons vers un port

Mais Obrecht n'a tenu aucun compte des directives du Département. Sûr de l'approbation des chefs de l'armée, il ne s'est nullement soucié des autorités civiles et de leurs dispositions [24]. Ni les anciens services du Département politique, ni la Division du commerce ne disposent, au début de 1915, du personnel suffisant pour faire face à la crise. Quelque peu dépassé par les événements, Hoffmann ne peut guère qu'approuver les initiatives prises par les autres. Ce n'est pas par ses propres ressources que le pouvoir civil pourra mater les militaires. L'élimination des officiers du domaine des affaires d'importation, par exemple, sera surtout l'œuvre de Sir Francis Oppenheimer et des Puissances alliées.

* * *

Le trafic de riz dénoncé par le Gouvernement français est connu du Gouvernement anglais. Le 21 avril déjà, l'ambassadeur d'Angleterre à Paris a signalé à Londres qu'au Quai d'Orsay on n'était pas du tout content des Suisses et notamment du Commissariat des guerres qui semble, entre autres, prêter son nom pour couvrir des importations de marchandises destinées à des maisons suspectes. Le *Foreign Office,* qui craint également que le Commissariat ne fasse preuve de trop d'astuce, a recommandé à Paris de se montrer très circonspect [25].

---

français pour les compter sur le contingent consenti. Cette précaution déjoue la tentative du Gouvernement fédéral d'importer hors contingent par l'Italie. L'arrangement signé précipitamment par Grosjean équivaut en fait à un rationnement de la Suisse, le premier du genre. (Delcassé à Lardy, 26.1.1915 ; P. Cambon à Grey, 1.2. 1915 ; PRO FO 382 405.) En outre, le Département politique craint que Grosjean ne trafique en présentant, pour une affaire identique de pneus, une double demande de sortie. (Goodrich (Paris) à A. Brolliet (Genève), 2.3.1915 ; Département politique, notice, 5.3.1915 ; AF 2001 (K) 7.)

[23] Le 22 février, le Département politique prie Obrecht, pour éviter toute « confusion » à l'avenir, de veiller à ce que toutes ses demandes d'importation en Suisse soient transmises par le Département exclusivement, qui est seul compétent pour négocier avec les gouvernements étrangers. De cette manière, ajoute-t-il, il n'y aura plus de quiproquo possible ! (Hoffmann à Obrecht, 22.2.1915 ; AF 2001 (K) 7.)

[24] Le 1er mars, Obrecht conclut avec les marchands suisses de paille un accord en opposition avec un arrêté du Conseil fédéral du 31 décembre 1914. Lorsque Decoppet lui en fait le reproche, il rétorque avec aplomb : « Nous sommes partis du point de vue que l'arrêté fédéral serait modifié sans autre ! » (Obrecht à Decoppet, 5.3.1915 ; AF *Kriegswirtschaft* 1.)

[25] Le Commissariat essaie effectivement de faire parvenir du métal à Oerlikon et Brown Boveri. Carlin s'étonne, par ailleurs, que le Commissariat ait pu commander 6 tonnes d'antimoine à Birmingham sans que la légation n'ait jamais été informée de Berne à ce sujet. Les tentatives du Commissariat pour se procurer du métal en Angleterre n'aboutiront pas car le *Foreign Office* s'y oppose résolument. (Bertie à Grey, 21.4.1915 ; *Foreign Office* (Hurst), notice, 27.4.1915 ; *Foreign Office* (Crowe), notice, 7.5.1915 ; PRO FO 382 415 ; Carlin à Hoffmann, 10.5.1915 ; Hoffmann à Carlin, 23.5.1915 ; Grey à Carlin, 7.6.1915 ; AF 2200 Londres 26 XV B Métal I.)

Oppenheimer, qui a été mis au courant des procédés d'Obrecht, a reçu de Frey l'explication suivante : Comme le Commissariat de l'armée fait partie de l'organisation militaire du temps de guerre, le Conseil fédéral n'a pas le moyen d'exercer un contrôle direct sur ses opérations. Cela étant, comme c'est le Conseil fédéral qui accorde des dérogations aux interdictions d'exportation, Oppenheimer a vu immédiatement que les importateurs bénéficiant des complaisances du Commissariat peuvent demander frauduleusement au Conseil fédéral une autorisation d'exportation [26]. Oppenheimer a donc prévu, dans son projet de SSE, que les commissariats militaires suisses ne pourront plus jouer leur rôle d'intermédiaire. Dans une notice du 15 mai, il considère que l'un des avantages de l'accord qu'il a négocié réside dans l'élimination des commissariats des affaires d'importation : Il est notoire que l'armée suisse est résolument pro-allemande. Or, le Gouvernement suisse répugne à intervenir. Dans ces conditions, les dispositions ayant trait aux commissariats peuvent être considérées comme une des bonnes concessions du projet [27].

Oppenheimer a reçu l'assurance que le Conseil fédéral ouvrirait une enquête si des cas devaient donner lieu à des soupçons précis. Mais Oppenheimer ne croit pas que le riz importé par le Commissariat de l'armée au bénéfice d'acheteurs privés ait pris le chemin de l'Allemagne à l'insu du Conseil fédéral. Les dérogations officielles d'exportation pour le riz lui ont été communiquées. Elles portaient sur 666 wagons — ce qui correspond exactement au chiffre articulé par Pageot — expédiés dans le cadre du trafic de compensation avec l'Allemagne et l'Autriche. Lorsque les négociations ont débuté entre Frey et Oppenheimer, Schmidheiny se proposait de procéder à un nouvel échange de riz contre du sucre autrichien. Mais l'affaire, sans doute à la demande du délégué britannique, a été laissée en suspens [28].

Alors que l'affaire du riz a été discutée avec sang froid entre Frey et Oppenheimer, elle crée un profond dépit à Paris et cela est compréhensible si l'on se remémore les arguments avec lesquels le Gouvernement suisse a essayé d'apitoyer la France pour en obtenir l'exportation ou le transit de cet article. Le 15 octobre 1914, Hoffmann demandait 200 tonnes de riz d'Espagne, réservé uniquement à la consommation suisse, en expliquant : « Notre provision de riz est fort minime. » Le 28 novembre, il assure le Gouvernement français que l'exportation de cet article, dont la Suisse a un besoin urgent, est interdite. Le 9 décembre, il signale un manque complet de riz créant une situation pénible. Le 2 janvier, Lardy

---

[26] Oppenheimer, mémorandum d'une conversation avec Frey, 23.4.1915 (PRO FO 382 406).

[27] Oppenheimer, notice, 15.5.1915 (PRO FO 382 415).

[28] *Cf.* note 26.

écrit à Delcassé que le fait que la Suisse ne possède pour ainsi dire plus de légumes secs a considérablement contribué à augmenter la consommation de riz [29].

Lorsque le Conseil fédéral a décrété le 9 janvier le monopole de l'importation des céréales, de la farine et des fourrages, il en a délibérément excepté le riz. Le Ministère français des affaires étrangères n'a pas manqué de soulever la question en exprimant le vif désir que le riz entre dans le monopole. Lardy a transmis le vœu concordant des Douanes et du Ministère du commerce. Il a lui-même exposé que la solution consistant à adresser le riz au Commissariat des guerres et à le répartir sous sa surveillance lui semblait bâtarde et qu'elle prêtait aux défiances chez ceux qui étaient disposés à croire que toute importation par des particuliers était suspecte et risquait de cacher une opération de transit déguisée. En réponse à cette mise en garde, le Département politique s'est borné à déclarer qu'il désirait laisser le riz hors monopole par souci de permettre à certaines maisons en faisant le commerce de continuer leurs transactions [30]. Sous prétexte de fermer les yeux sur les opérations qui pouvaient encore se faire notamment avec l'Italie neutre et gros producteur de riz, le Conseil fédéral laissait ainsi à Hoffmann et à Schulthess la latitude d'utiliser le riz comme objet d'échange avec l'Allemagne et l'Autriche.

* * *

Il va sans dire que les Puissances centrales voient d'un mauvais œil l'arrivée d'Oppenheimer à Berne au début d'avril et n'apprécient guère son projet de Trust suisse. De La Haye, le baron de Giskra rappelle à Vienne que, dans les milieux économiques allemands, Oppenheimer compte au nombre des hommes les plus détestés. Il conviendra d'attirer l'attention du Conseil fédéral sur ses intrigues et sa politique d'espionnage. Gagern et Romberg devraient unir leurs efforts pour lutter contre Oppenheimer, d'autant plus qu'étant donné l'intelligence redoutable dudit juif, ils auront affaire à une fine lame [31].

La réputation de Sir Francis l'a précédé à Berne. Gagern, qui l'attend de pied ferme, croit savoir que son apparition dans la capitale fédérale n'a

---

[29] Hoffmann à Lardy, 15.10, 28.11 et 9.12.1914 ; Lardy à Delcassé, 2.1.1915 (AF 2200 Paris 1270, 1271).

[30] Lardy à Hoffmann, 19.1.1915 ; Hoffmann à Lardy, 22.1.1915 (AF 2001 (K) 7).

[31] Giskra à Burian (HHS F 36 239). Schmidheiny écrit à sa femme : « Les Allemands en disent pire que pendre, car il est originaire de Francfort et les renégats sont toujours les gens les plus chauvins ! » Après une conférence de trois heures avec Oppenheimer, le 4 mai, Schmidheiny appréciera le personnage, avec qui il a l'impression de s'être bien entendu : « C'est un juif très malin, confie-t-il à sa femme, affiné et bien orienté ; il saura mener sa barque à bon port ! » (Schmidheiny à sa femme, Vera, Berne, 4.5.1915 ; ASH.)

pas provoqué un grand enthousiasme. Le Conseil fédéral sait parfaitement que, depuis plusieurs mois, les Anglais ont mis sur pied un vaste réseau d'espionnage économique en Suisse. On n'a pas eu besoin d'attendre l'arrivée d'Oppenheimer pour cela. Tout ce que celui-ci peut faire, c'est de perfectionner encore quelque peu le système existant.

Gagern et Romberg exposent à Hoffmann les graves inquiétudes que leur cause la mission du délégué britannique. Ces négociations menacent de rendre illusoires les arrangements conclus avec la Suisse pour la réglementation des affaires d'échange. Hoffmann essaie de rassurer ses interlocuteurs. La Suisse ne pourra pas ne pas tenir compte des vœux de l'Angleterre. Mais elle veillera à ce qu'un certain nombre de marchandises, le riz, par exemple, n'aient pas à être importées par le Trust pour pouvoir les utiliser pour des échanges de compensation, contre du sucre, par exemple. « Oppenheimer, leur dit-il, se montre absolument intraitable pour un article en particulier, le cuivre, contre lequel il prétend avoir une idiosyncrasie ! » Mais d'autres métaux, comme le ferrochrome ou le ferrovanadium resteront vraisemblablement libres. Hoffmann demande que l'on considère la position très difficile de la Suisse face à l'Angleterre, qui tient les détroits de Gibraltar, dispose de la côte française et fait lourdement peser sa main sur l'Italie. Si la Suisse se montrait intransigeante à propos de tel ou tel article, l'Angleterre lui en couperait tout simplement l'importation.

Gagern encourage Hoffmann à se réserver des possibilités de compensation et l'avertit que le sucre autrichien ne pourra être livré que selon le principe *do ut des*. Gagern est surpris de constater que Romberg, d'habitude si énergique et actif, se montre assez résigné face à la mission d'Oppenheimer. Vu la situation difficile de la Suisse, le ministre d'Allemagne ne voit guère ce qu'on pourrait faire d'autre que de rappeler aux personnalités influentes que les Puissances centrales livrent à la Suisse des marchandises telles que le charbon et le sucre, qu'elle ne peut se procurer nulle part ailleurs, et qu'elle n'a donc au fond pas besoin de céder à toutes les demandes de l'Angleterre [32].

Gagern entretient des intelligences au Palais fédéral. Son informateur n'est autre que le conseiller national Schmidheiny, chef du Bureau des compensations du Département politique.

Après quelques semaines d'activité, Schmidheiny se rend compte que le travail dont il s'est chargé est surabondant et ne fait que croître. Aussi n'est-il pas opposé en principe à l'idée d'Oppenheimer de fonder en Suisse un Trust sur le modèle du NOT hollandais. Au contraire, il se demande si la création d'un Trust suisse, qui déchargerait la Division du commerce

[32] Gagern à Burian, 3.5.1915 (HHS F 36 239).

d'une grande partie de son travail, ne représenterait pas un allégement bienvenu [33]. Toutefois, dans ses transactions avec le ministre d'Autriche, Schmidheiny lui présente la création de ce Trust comme une calamité et utilise la menace de son institution imminente pour hâter le mouvement des échanges auxquels il préside [34].

* * *

L'Allemagne, qui fournit à la Suisse des matières premières telles que le fer et le charbon, ne veut pas que celles-ci servent à la fabrication du matériel de guerre pour ses ennemis. L'Allemagne a su dès janvier 1915 que la Suisse fabriquait du matériel de guerre, notamment des pièces de munition, pour les Alliés [35]. Le Gouvernement allemand a d'abord jugé que l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, coupées des mers, avaient un intérêt incomparablement supérieur au maintien d'un trafic sans entraves avec la Suisse que leurs adversaires et qu'il était donc inopportun de faire décréter par le Gouvernement suisse des prohibitions d'exportation qui s'appliqueraient également à tous les belligérants. Toutefois, en avril 1915, le développement croissant des fabrications militaires suisses pour les Alliés commence à émouvoir les autorités militaires de Berlin. Agissant de manière indirecte, par le truchement des fournisseurs, l'état-major allemand fait en sorte que seules les maisons suisses germanophiles reçoivent leurs matières premières. Ainsi, la maison Röchling de Munich expose à son agent à Bâle que les importantes fabrications de grenades auxquelles se livrent Sulzer et la fabrique de machines de Rüti lui font craindre de ne plus pouvoir continuer à assurer ses livraisons habituelles de fer. Pour recevoir le métal nécessaire, lesdites entreprises devront donner l'engagement qu'elles ne réexporteront pas le fer reçu, ni à l'état brut, ni à l'état travaillé [36].

---

[33] Schmidheiny à sa femme, Vera, 13 et 16.4.1915 (ASH).

[34] Le 27 avril, Schmidheiny informe Gagern que le Trust est pour bientôt. Celui-ci recommande à Vienne de tout mettre en œuvre pour importer pendant le délai restant toutes les quantités de métaux qu'il sera encore possible de se procurer. Le surlendemain, Schmidheiny donne à entendre au ministre d'Autriche que l'entrée en fonction du Trust apparaît encore plus rapprochée qu'il ne le croyait. L'Autriche voudrait 12 tonnes de laine. Il s'agit de peignons de haute qualité, qu'en raison des contrôles anglais, la Suisse ne peut exporter. Qu'à cela ne tienne, la laine pourra sortir sous le nom de « déchets de laine ». Mais l'Autriche livrera 22 wagons de sucre. Qu'elle se hâte d'accepter cette offre pendant qu'il est temps encore ! (Gagern à Burian, 27 et 29.4.1915 ; HHS F 36 239 ; F 36 71.)

[35] *Cf.* P. Luciri : « L'industrie suisse à la rescousse des armées alliées », *Relations internationales,* I, Paris 1974, p. 99 ss.

[36] Röchling (Munich) à Röchling (Bâle), 11.5.1915, copie (GSA *Ges.* Bern 141 e II).

Les premières restrictions allemandes, qui interviennent à la fin avril, portent sur la tôle de fer. Mais elles ne tardent pas à s'étendre à d'autres articles [37]. La situation ainsi créée affecte profondément les fabricants. Walter Boveri reconnaît devant ses collègues de l'Association des fabricants de machines que les conditions posées par l'Allemagne sont parfois plus sévères que les conditions posées par les Alliés. Dans ces circonstances, l'Association décide, à fin avril, d'envoyer à Berlin une délégation composée de Boveri (Brown Boveri), Sulzer-Schmid (Sulzer) et Hardmeyer (Fabrique de Locomotives de Winterthour). L'Association obtient d'Hoffmann qu'Alfred Frey interrompe les négociations qu'il est en train de mener à Berne avec Sir Francis Oppenheimer pour accompagner et diriger la délégation qui se rend à Berlin.

Dans la capitale du *Reich,* les délégués remarquent que les conditions posées à l'industrie suisse des machines pour l'importation de ses matières premières l'empêchent tout bonnement de continuer à travailler. Le représentant du gouvernement avec qui ils négocient leur déclare que ce n'est pas le gouvernement, mais l'industrie elle-même qui a formulé des conditions aussi strictes ; du point de vue du gouvernement, des prescriptions aussi sévères n'apparaissent pas répondre à un besoin et l'on s'efforcera d'obtenir un assouplissement. Les délégués doivent rentrer en Suisse avec ces bonnes paroles pour seul résultat tangible de leurs démarches [38].

* * *

Dans le courant du mois de mai, Hoffmann envoie Schmidheiny à Berlin pour y régler les différents problèmes qui se posent à la Suisse dans ses relations avec l'Allemagne. La mission de Schmidheiny à Berlin aboutira à la signature, le 26 mai 1915, d'un important arrangement portant sur l'échange de livraisons militaires, l'organisation des échanges de compensation et les garanties de non-réexportation des marchandises allemandes importées en Suisse.

Schmidheiny doit reprendre la négociation sur les garanties de non-réexportation là où les fabricants de machines ont dû l'abandonner à la fin avril. Il doit ensuite obtenir la livraison des commandes militaires que la Suisse a passées en Allemagne. Celles-ci portent sur les articles les plus

---

[37] *Cf.* Ochsenbein, pp. 198-200. Schmidheiny écrit à sa femme : « Ce n'est pas croyable à quel point le trafic est retardé par des mesquineries et quelles chicanes certains bureaucrates peuvent inventer ! » (Schmidheiny à sa femme, Vera, Berne, 24.4.1915 ; ASH.)

[38] Le 15 juin, Boveri n'a pas encore appris qu'aucun de ses collègues ait déjà enregistré un résultat concret favorable. (W. Boveri, exposé au comité de l'ASFM, 15.6.1915, procès-verbal.)

divers : batteries d'artillerie, explosifs, moteurs d'aviation, stations automobiles de TSF, etc. L'Allemagne fait précisément des difficultés à propos du matériel d'artillerie. A Berne, on sait cependant, par un directeur de Krupp, que l'industrie allemande serait parfaitement capable d'effectuer la livraison à la Suisse. C'est le Ministère de la guerre qui fait objection. Enfin, Schmidheiny doit naturellement rassurer le Gouvernement allemand sur la portée des négociations suisses avec les Alliés.

La mission de Schmidheiny a été décidée et est menée à chef dans le plus grand secret. Elle coïncide avec l'entrée en guerre de l'Italie. Hoffmann aura sans doute estimé que cette circonstance, consternante pour l'Allemagne et menaçante pour ses approvisionnements, renforcerait la position du négociateur suisse [39]. Au cours de cette importante mission, le vieux ministre de Claparède, valétudinaire et dépassé par les événements, n'intervient guère qu'à titre protocolaire et toute la négociation reste dans les mains de Schmidheiny.

Le délégué suisse est reçu le 22 mai par Zimmermann, le sous-secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, et le 23 mai par le secrétaire d'Etat von Jagow. Les honneurs qu'on lui prodigue et la conscience de vivre une heure historique le grisent quelque peu. N'est-il pas enthousiasmant de déjeuner avec le chef de la diplomatie allemande au moment précis où, s'exclame Schmidheiny, « l'Italie parjure lève les armes contre ceux qui ont été ses amis pendant trente-trois ans et à qui elle doit tant » ! Dans son euphorie, l'émissaire d'Hoffmann se félicite d'être accueilli de manière aussi « extraordinairement aimable » et se réjouit qu'il lui soit donné d'être l'intermédiaire de l'amabilité que l'Allemagne entend témoigner à la Suisse [40] !

L'arrangement que Schmidheiny signe le 26 mai se présente sous la forme d'un protocole confidentiel en cinq parties et est accompagné d'un projet de note verbale allemande à la légation de Suisse à Berlin. Les points sur lesquels un accord a été réalisé côtoient des indications devant être considérées comme des suggestions en vue d'accords ultérieurs.

La première partie du protocole est consacrée aux *livraisons militaires*. La Suisse livre au Ministère de la guerre de Prusse 50 tonnes de vieux caoutchouc, 3400 pneumatiques d'automobiles et leurs chambres à air, 150 tonnes de cuir à semelles, 100 tonnes de vieux cuivre. La Suisse autorise en outre la sortie de 54 tonnes de caoutchouc pour l'Allemagne. En échange, elle obtient de l'Allemagne 150 tonnes de zinc, 24 tonnes de trinitrotoluol et, au titre du matériel de guerre, divers articles, notamment 16 moteurs d'avion et 6 projecteurs. Schmidheiny ne réussit donc pas à

[39] Hoffmann à Claparède, 8.5.1915 ; Service technique à Decoppet, 5.7.1915 (AF 20001 (K) 7) ; Conseil fédéral, 11.5.1915 (AF CF).

[40] Schmidheiny à sa mère, Berlin, 24.5.1915 (ASH).

obtenir la livraison la plus importante, celle des pièces d'artillerie commandées chez Krupp. En revanche, le Ministère de la guerre se déclare prêt en principe à céder à la Suisse six obusiers de campagne russes de 12 centimètres et de la munition. Il réclame en échange la sortie de Suisse de 2630 tonnes de riz qui y sont stockées pour son compte au nom de la Centrale d'achats. Schmidheiny n'est pas autorisé à faire une telle concession. L'affaire, ainsi qu'on le verra, devra faire l'objet d'une négociation ultérieure.

La deuxième partie de l'arrangement permet de liquider les demandes réciproques en *autorisation d'exportation*. L'Allemagne accorde la sortie de toute une série d'articles pour lesquels elle demandait des compensations isolées. La Suisse libère en échange certains articles qu'elle retenait : biscottes, farine lactée, chocolat, poudre de cacao, substances de tannage et environ mille tonnes de denrées alimentaires appartenant à la Centrale d'achats allemande et stockées en Suisse [41].

La question des *colorants* fait l'objet d'une section particulière de l'arrangement. Celle-ci, la quatrième, se borne à constater que les livraisons suisses à l'Entente ont créé un tel mécontentement dans l'industrie allemande que celle-ci se voit obligée d'interrompre ses livraisons de dérivés du goudron à partir du 15 juin aussi longtemps que ses clients suisses n'auront pas donné la garantie absolue qu'il sera mis fin à toute exportation directe ou indirecte desdits colorants.

La troisième et la cinquième sections de l'arrangement sont les plus originales et les plus importantes. La section III entend régler la forme future des échanges germano-suisses sur une base nouvelle, celle d'un *trafic de compensation général,* par opposition au troc des compensations isolées article contre article. Elle doit donc favoriser une libéralisation des échanges. De manière complémentaire, la section V établit un *système de garanties* destiné à assurer l'Allemagne que les marchandises qu'elle livre à la Suisse ne seront pas réexportées chez ses ennemis.

Réservant ses propres besoins et les engagements auxquels elle a déjà souscrit, la Suisse accordera à l'Allemagne des autorisations d'exportation sans compensation particulière pour l'aluminium et les produits de l'aluminium, pour le ferrochrome, pour le fromage, le lait frais et condensé, le chocolat, les biscottes, les conserves, les fruits, le foin, le bois de noyer, les peaux, les substances tannantes, l'acide nitrique, les pieds de bœuf [42]. En outre, la Suisse s'engage à n'accorder à l'avenir ses autorisations d'exportation pour les denrées alimentaires et le fourrage qu'aux destinataires

---

[41] Schmidheiny laisse en outre espérer la libération de savon, de gambir (matière tannante) et de laine.

[42] Un arrangement prévoyait déjà l'exportation du ferrochrome suisse en échange de soude allemande.

désignés par le Gouvernement allemand : la Centrale d'achats, les municipalités, les autorités militaires. Cette stipulation ne doit pas s'appliquer toutefois au chocolat, aux biscottes, au fromage et aux autres articles dont la Suisse n'a pas intérêt à restreindre l'écoulement.

Le protocole affirme que les filés et les tissus de coton continueront vraisemblablement d'être exportés de Suisse si l'Allemagne offre la garantie qu'ils n'auront pas un usage militaire.

En échange des concessions suisses, l'Allemagne, sans compromettre ses propres besoins, accordera, pour la consommation suisse, l'exportation des marchandises que la Confédération ne produit pas elle-même en quantité suffisante. Il s'agit notamment du charbon, du bois, de la soude et des produits chimiques, des produits pharmaceutiques, du fer et des articles de fer, des machines, des instruments d'optique, du cuir et des articles de cuir. Pour obtenir de l'Allemagne la livraison d'articles tels que le plomb, le zinc, la paille, le sucre et la présure, Schmidheiny devra s'efforcer d'obtenir l'exportation par la Suisse de marchandises que celle-ci s'est engagée à ne pas réexporter. Il s'agit là, vu la nature des articles retenus, d'une pression particulièrement forte de l'Allemagne.

L'accord germano-suisse négocié par Schmidheiny incorpore enfin dans sa cinquième section des dispositions particulières visant à empêcher la réexportation des marchandises allemandes dans les pays de l'Entente. La réglementation diffère selon qu'il s'agit : a) du matériel sanitaire ; b) du fer et des produits chimiques ; c) des autres articles. La question du charbon est déjà réglée grâce à l'existence de la Kohlenhandelsgesellschaft.

Pour le matériel sanitaire (médicaments, pansements, instruments, etc.), le Gouvernement fédéral se chargera lui-même de l'importation et de la distribution de manière à exclure toute utilisation contraire aux vœux de l'Allemagne. La Suisse ne pourra réexporter ces articles dans d'autres pays neutres qu'après avoir garanti au Gouvernement allemand qu'ils ne seront pas réexportés chez ses ennemis. L'Allemagne se réserve, pour l'octroi des autorisations d'exportation, un droit de libre appréciation.

Les grandes entreprises suisses de l'industrie des machines et de l'industrie chimique, qui importent d'Allemagne des produits semi-fabriqués, continueront de donner elles-mêmes, de cas en cas, les garanties nécessaires. Les entreprises doivent s'engager vis-à-vis de la légation d'Allemagne à ne pas utiliser les produits importés à la fabrication de matériel de guerre pour les Alliés, à boycotter les maisons suisses qui le feraient et à se soumettre aux contrôles d'agents allemands [43].

En troisième lieu, pour les autres articles, dont le cas est moins problématique, la création d'une organisation importante apparaît superflue.

[43] *Cf.* Ochsenbein, p. 199.

En particulier, il ne sera pas nécessaire que ces articles soient consignés à un organe de surveillance. Il suffira que les autorisations d'exportation allemandes soit consignées à un agent fiduciaire désigné par le Gouvernement suisse en accord avec le Gouvernement allemand. Cet agent se bornera à les transmettre au destinataire suisse après s'être assuré de l'existence de garanties allant dans le sens des désirs de l'Allemagne [44].

Quelle est la signification de ces dernières dispositions ? Schmidheiny a informé ses interlocuteurs des négociations qui se déroulent à Berne entre Frey et Oppenheimer. Il leur a parlé du Trust d'importation qu'il est question de créer. L'Allemagne ne pourrait-elle envisager d'utiliser elle aussi ce Trust comme elle le fait en Hollande [45] ? Du point de vue suisse, une telle combinaison serait très favorable. Walter Boveri, quant à lui, y voit l'avantage suivant : Si tous les belligérants font confiance au Trust d'importation, celui-ci reposera sur une base véritablement neutre [46]. En outre, les fabricants de machines suisses escomptent sans doute qu'une acceptation du Trust par l'Allemagne rendrait superflus les engagements sévères qu'exigent leurs fournisseurs d'outre-Rhin.

Sur ce point, Schmidheiny n'obtient pas satisfaction. L'Allemagne ne veut pas d'une organisation comme le Trust, qui travaillerait également pour les Puissances de l'Entente. Les milieux militaires veulent être sûrs en effet que l'Allemagne ne met pas la Suisse à même de fournir du matériel de guerre à leurs ennemis. C'est pour cette raison que le contrôle des entreprises suisses les plus importantes continuera de s'exercer sans que le Gouvernement fédéral puisse intervenir. Tout ce que Schmidheiny obtient, c'est que le Gouvernement allemand s'efforcera d'obtenir des fournisseurs qu'ils n'imposent pas aux fabricants suisses des obligations inéquitables non justifiées par l'objectif militaire visé.

En résumé, on ne saurait affirmer que la mission de Schmidheiny ait été couronnée d'un plein succès. L'émissaire d'Hoffmann n'est pas parvenu à obtenir la livraison du gros matériel de guerre commandé chez Krupp, ni la reprise des expéditions de colorants. S'il semble qu'on puisse escompter pour l'avenir une libéralisation relative des échanges commerciaux germano-suisses, celle-ci n'a été obtenue qu'au prix de gros sacrifices. La Suisse doit livrer d'importantes quantités de matériel stratégique, dont l'Entente menace de la priver. Elle hypothèque au profit de l'Allemagne certaines exportations de produits nationaux de la plus grande valeur, tels que l'aluminium et le ferrochrome. L'ouverture du marché suisse des denrées alimentaires pour l'armée allemande est octroyée aux

---

[44] Protocole signé par Ernst Schmidheiny et Dr Schmitt, 26.5.1915 ; projet de note verbale, copies (HHS F 36 183) (*cf.* Annexe).

[45] Hoffmann à Schmidheiny, 18.5.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b).

[46] W. Boveri, exposé au comité de l'ASFM, 15.6.1915, procès-verbal.

dépens des consommateurs suisses. Le texte signé par Schmidheiny en est bien conscient puisqu'il recommande à l'Allemagne de procéder aux achats de denrées alimentaires sur le marché suisse non pas directement par une grande organisation d'achats, mais en sous-main, par petites quantités, en utilisant les services d'hommes de confiance suisses. Enfin, l'arrangement signé par Schmidheiny entérine les contrôles que l'Allemagne exerce sur l'industrie suisse. Bien plus, il lui promet la collaboration du Gouvernement suisse aux fins de garantir la non-réexportation de certains articles dans les pays de l'Entente.

De retour à Berne, Schmidheiny n'a aucune peine à faire ratifier par le Conseil fédéral le résultat de ses négociations. Hoffmann accepte le texte de l'arrangement sans en modifier un mot. Sprecher semble très satisfait, ainsi que Schulthess et Decoppet [47].

Les autorités suisses, qui s'indignent des contrôles alliés, manifestent beaucoup de compréhension pour les exigences allemandes. Le 18 juin, Hoffmann demande d'un ton résigné au Conseil fédéral d'accepter le principe des inspections et des contrôles pour le compte de l'Allemagne. Tout au plus espère-t-il qu'il sera possible de les faire exécuter par des organes suisses. Le Conseil fédéral se déclare d'accord avec son point de vue. Pour les cas bénins, il accepte la proposition allemande de nommer comme agent fiduciaire le conseiller aux Etats Paul Usteri [48].

Dans le courant du mois de juin, Usteri installe son bureau à Zurich. Les premières circulaires de la *Treuhandstelle* d'Usteri portent pour entête :

Département politique fédéral — Bureau fiduciaire à Zurich
pour l'importation en Suisse de marchandises allemandes

Usteri informe les importateurs suisses intéressés qu'à la suite d'une entente entre le Conseil fédéral et le Gouvernement allemand son bureau est chargé d'examiner et de décider, sur la base d'une expertise, s'il existe une garantie suffisante que les conditions auxquelles les permis d'exportation allemands sont accordés seront bien remplies. La circulaire explique à l'importateur candidat qu'il est tenu de donner à l'expert qui lui sera envoyé toute information exacte et complète qu'il pourrait demander, de lui montrer les livres de l'exercice courant et des années précédentes, de le laisser visiter les magasins et les ateliers, afin qu'il puisse se rendre compte si les marchandises mentionnées dans le permis d'exportation seront utilisées dans un sens conforme aux conditions du permis. Le bureau se réserve de faire examiner si les marchandises importées ont trouvé un emploi conforme aux conditions du permis d'exportation.

---

[47] Schmidheiny à sa femme, Vera, Berne, 29.5.1915 (ASH).

[48] Conseil fédéral, 12.6.1915 (AF CF) ; *cf.* Ochsenbein, pp. 201-205.

Pour tenir compte des vœux exprimés par les autorités suisses, l'Allemagne admettra que les contrôles d'Usteri soient effectués par des agents suisses. Ceux-ci seront recrutés parmi les officiers de l'armée. Dans le courant du mois de juillet, le général Wille met à la disposition d'Usteri une trentaine d'officiers pour exécuter dans les usines les contrôles exigés par la légation d'Allemagne [49]. Ce faisant, l'Allemagne donne à la Suisse une satisfaction psychologique, car elle ne renonce pas à faire exercer parallèlement des contrôles par ses propres agents. Elle le fait systématiquement dans le cas de toutes les autorisations d'exportation accordées à la suite d'échanges de compensation ou lorsqu'il s'agit de marchandises présentant un intérêt militaire. Pour l'organisation de ses propres contrôles, l'Allemagne institue à la légation de Berne une « division commerciale » spéciale, rattachée au bureau de l'attaché militaire [50].

* * *

Les dirigeants de l'armée suisse sont hostiles à l'arrangement qu'Hoffmann est en train de négocier avec l'Angleterre. A la fin mai, Hoffmann doit se convaincre que leur opposition au projet de Trust est en train d'utiliser la presse pour se manifester. Le chef du Département politique en est profondément perturbé. Les problèmes que lui posent les interventions de ses compatriotes, notamment celles des militaires, ne sont pas moindres que ceux que lui causent les complications de la situation internationale et les exigences contradictoires des Etats belligérants. En outre, la phobie qu'Hoffmann éprouve face à la presse, son incapacité à la maîtriser expliquent son mutisme anxieux, son goût excessif du secret, sa défiance vis-à-vis de ses collègues et de ses collaborateurs, qu'on lui reprochera tant après son élimination en juin 1917. Au printemps 1915, d'importantes négociations sont menées à bien avec l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne. Hoffmann ne se sert que d'un seul homme : Schmidheiny. Rien n'en transpire dans le public. Hoffmann espère que les négociations avec les Alliés pourront se dérouler dans la même atmosphère de discrétion. Les diplomates alliés, respectueux des usages, n'en laissent rien filtrer. Mais les négociations ont lieu à Berne et il a été impossible de taire l'arrivée

[49] Wille à Decoppet, 26.7.1915 ; Wille à l'adjudance générale de l'armée, 27.7. 1915 ; état-major général, notices, 31.7 et 4.8.1915 (AF 27 *Kriegswirtschaft* 2).

[50] Les archives de cette « militärische Handelsabteilung », dont nous n'avons pu retrouver la trace à Bonn ou à Fribourg-en-Brisgau, risquent fort d'avoir partagé le sort désastreux des archives du Ministère de la guerre de Prusse. *Cf.* Romberg à Hoffmann, 18.8.1915 (AF 2001 (K) 34) ; *Kriegsüberwachungsamt* à von Einem, 6.12.1915 (HHS F 36 183) ; Usteri, exposé au *Kaufmännischer Verein,* s.d. (AF EVD GS SSS 1).

d'Oppenheimer. Malgré toutes les précautions d'Hoffmann, les adversaires du projet de Trust vont utiliser la presse pour donner voix à leur inquiétude.

Depuis le début de 1915, quand la *NZZ* a publié un ample débat sur le Trust d'importation hollandais et sur le principe même de l'organisation des achats et des importations pour la Confédération, la presse helvétique n'a pas cessé de revenir sur la question. Mais la première intervention qui se rapporte expressément aux négociations avec Oppenheimer n'apparaît que le 24 mai, le jour même où des titres gras annoncent l'entrée en guerre de l'Italie.

Sur deux colonnes, en première page de la *NZZ,* sous le titre modeste « Le Trust d'importation », une voix cassante et ombrageuse dénonce d'un ton hautain l'entente que le Conseil fédéral prépare avec les Alliés. L'auteur de ces lignes, « Dr. U. W. », qui évoque pathétiquement l'indépendance helvétique et la communion nationale des premiers jours de la mobilisation, ne peut être qu'un dignitaire de l'armée suisse. La rédaction du journal assure qu'il n'est animé que par les intérêts généraux du pays. Pour tout Suisse informé, pour la légation d'Angleterre elle-même, les initiales Dr. U. W. ne sont guère mystérieuses. Il s'agit bien entendu d'Ulrich Wille junior, le fils du général. Il est également de notoriété publique que le jeune Wille n'est pas un simple germanophile, mais qu'il se considère, depuis son passage au bataillon des chasseurs de la garde à Potsdam, comme un frère d'armes des officiers prussiens. Mais ce qu'on ignore, c'est que l'admiration du jeune Wille pour la cause allemande n'est pas une simple affaire de sentiment : il transmet aussi, par une voie sûre, des communications de nature militaire à Berlin [51].

Dans son article, Wille junior, qui est, de toute évidence, bien informé, s'étonne qu'un communiqué du Département politique, paru le 20 mai, ait pu annoncer que le Conseil fédéral avait approuvé le principe de créer un Trust d'importation analogue au NOT. Il se refuse à croire que cette nouvelle soit exacte. Le Conseil fédéral n'aurait-il pas plutôt autorisé le Département à examiner de manière approfondie tous les aspects de la question et à rien d'autre ?

L'auteur de l'article ne tarde pas à dire clairement ce qu'il pense : « La constitution d'un Trust sur le modèle hollandais doit être rejetée. Il est dangereux de s'engager sur cette voie. Si l'Angleterre l'approuve, elle ne peut avoir en vue que son propre intérêt économique ou politique, qui est opposé à l'intérêt de la Suisse. Le communiqué de Berne ne peut avoir pour but que de préparer petit à petit le peuple suisse à accepter une solu-

[51] Faber du Faur, consul général d'Allemagne à Zurich, à Bethmann Hollweg, 6.9.1915, transmettant des communications de nature militaire du major Wille pour le général-colonel von Plessen (AAB *Schweiz* 54 3).

tion malheureuse. On essaie d'apaiser sa conscience neutre en lui disant que l'Allemagne ne considérera pas le Trust comme une violation de la neutralité. »

Le ton devient moral et nostalgique : « Nous ne pouvons nous dissimuler que le Trust nous apportera des avantages matériels au prix d'une partie de notre indépendance. Certes, nous ne pouvons nous désintéresser de la prospérité économique de notre pays. Mais aujourd'hui que la guerre tonne autour de la Suisse, le moment est mal choisi pour penser à des avantages économiques. Il n'y a pas encore de nécessité qui nous contraigne à accepter un arrangement avec les Alliés. Si cette nécessité devait intervenir, la volonté d'indépendance du peuple suisse devra être assez forte pour qu'il mette sa vie en jeu pour la défense du pays. »

De même qu'un homme ou un soldat ne fait pas certaines choses que sa conscience lui interdit, de même, un Etat qui place la liberté au-dessus de tout, ne doit pas prêter la main à ce qui peut menacer son indépendance. Les groupements d'intéressés peuvent conclure avec l'étranger des arrangements que l'Etat ne peut jamais envisager. Ainsi l'Etat protège son honneur et ne risque pas d'être entraîné dans des conflits dangereux. En conclusion, Wille junior proclame avec assurance : « Le peuple suisse préfère supporter la pauvreté et la faim plutôt que de se procurer des avantages par des arrangements inconvenants ! » [52]

L'article du jeune Wille provoque un certain émoi. S'agit-il d'un nouveau démêlé entre le gouvernement du pays et le commandement de l'armée ? Le 27 mai, la *NZZ* doit démentir que l'article ait été écrit ou inspiré par le général. Dans un éditorial allusif, intitulé « Les excités », elle laisse percevoir sa position : La situation actuelle n'est plus celle de la guerre de Trente Ans. Chaque jour qui passe démontre que le chemin de la neutralité est de plus en plus difficile à parcourir. C'est au Conseil fédéral qu'il appartient de déterminer la voie étroite qui, entre les droits et les devoirs, offrira un passage sûr et honorable. L'opinion publique a mieux à faire qu'à vouloir le rétrécir encore davantage [53].

Le lendemain, la gazette parle un langage plus clair. « A. F. », soit Alfred Frey, condamne sans équivoque le manque de circonspection et de nuances, l'ignorance et le parti pris qui caractérisent l'intervention du « Dr. U. W. ». Le Trust ne peut être condamné globalement avant que les détails de l'arrangement ne soient connus. C'est au gouvernement que revient la responsabilité d'examiner si les termes de l'arrangement sont compatibles avec l'autonomie, l'indépendance et l'honneur du pays [54].

---

[52] *NZZ* (635), 24.5.1915 ; identifications d'Ulrich Wille junior (PRO FO 382 406) ; communiqué du Département politique, *NZZ* (615), 20.5.1915.

[53] *NZZ* (650), 27.5.1915 : *Die Aufgeregten.*

[54] *NZZ* (654), 28.5.1915 : *Der Einfuhrtrust* (A.F.).

Enfin, le 29, l'éditorialiste de la *NZZ* développe ses idées. Il se réjouit de constater que l'on se préoccupe autant de l'indépendance économique de la Suisse que de son indépendance militaire ou politique. La question de la neutralité économique, toutefois, est très délicate. Les problèmes ardus qu'elle soulève ne doivent pas être résolus par des slogans. En matière économique, les frontières à défendre ne sont pas signalées par des bornes et des poteaux comme les délimitations territoriales. Il est vrai qu'un Trust d'importation implique un certain abandon d'indépendance. Mais il en va de même pour tout contrat civil ou toute convention internationale. Il n'est pas tout à fait exact de dire que l'Angleterre est l'avocat ardent et intéressé d'un tel arrangement. C'est plutôt la Suisse qui, préoccupée de son existence matérielle, recherche cette solution. Evoquant le spectre de fabriques vides et d'ouvriers sans pain, la *NZZ* nie que le Trust ait pour but la recherche du profit. Il ne doit servir qu'à éviter le pire. Le *modus vivendi* en vue sera un moindre mal que les immixtions de plus en plus insupportables de l'étranger dans la vie économique de la Suisse [55].

On aurait tort toutefois de trop simplifier. Tous les milieux d'affaires ne sont pas favorables au projet que Frey a négocié en leur nom. Le jour même où ce dernier répond vertement au « Dr. U. W. » dans la *NZZ,* deux directeurs du Crédit Suisse, W. C. Escher et E. Gross, lui exposent qu'ils sont fondamentalement opposés au projet. Ceux-ci craignent au fond que l'institution d'une société commerciale centralisée fasse concurrence aux banques commerciales. Avant même que le Trust ne soit né, ils doutent qu'il puisse avoir les capacités requises pour gérer les affaires qui devraient lui être confiées. Ils affirment ne connaître le projet d'Oppenheimer que par on-dit, mais considèrent de prime abord que toute cette affaire est inacceptable pour la Suisse. Le délégué du Gouvernement britannique leur inspire la plus profonde aversion. Ils croient que celui-ci veut gratifier la Suisse d'une solution que l'Angleterre même ne jugerait pas indispensable. Ils se flattent, grâce à leurs excellentes relations personnelles avec des personnalités d'outre-Manche très haut placées et extrêmement puissantes, d'obtenir une solution beaucoup plus simple et beaucoup plus respectueuse des droits de la Suisse. Frey objecte que l'Angleterre n'entre pas seule en ligne de compte. Mais les banquiers zurichois, Gross en particulier, sont péremptoires : Ce que l'Angleterre veut aujourd'hui, les autres le voudront aussi ! Il est évident que, sur ce point notamment, ils se trompent. Si, dans l'exercice de la politique de blocus, l'Angleterre considère qu'elle doit avoir le rôle principal en Hollande et dans les Etats scandinaves, elle admet que la Suisse tombe en quelque sorte dans une zone d'influence française. Mais là où les direc-

[55] *NZZ* (657), 29.5.1915.

teurs du Crédit Suisse affirment l'opposé de la réalité, c'est lorsqu'ils prétendent qu'Oppenheimer se montre plus sanguinaire qu'il n'est nécessaire. Oppenheimer, en effet, ne cesse de défendre, dans toute la négociation, la position la moins défavorable à la Suisse.

* * *

Quoi qu'en dise le général, l'agitation de son fils traduit parfaitement l'opposition au projet de Trust qui règne dans les milieux dirigeants de l'armée suisse. Sprecher lui-même est intervenu auprès d'Hoffmann pour critiquer le projet [56]. Les chefs de l'armée suisse s'offusquent particulièrement des contrôles organisés en Suisse par les gouvernements alliés, tandis qu'ils favorisent les contrôles prescrits par l'Allemagne. L'occasion de s'exprimer sur ce point leur est donnée par un rapport du commandant de la 2e division, le colonel de Loys. « Les usines de Dornach, rapporte-t-il, fabriquent exclusivement des munitions pour des Etats étrangers. Elles ont demandé et obtenu des congés militaires pour leurs ouvriers qualifiés. » Le commandant, inspiré par des considérations d'équité, ne voit pas pourquoi certains soldats devraient, du fait de leur métier, être dispensés du service actif pour qu'ils puissent fabriquer des munitions pour les belligérants, dont l'état de guerre place l'armée suisse en service actif, tandis que les agriculteurs ou les petits artisans doivent sacrifier leur gagne-pain pour surveiller la frontière [57].

Au cours de l'enquête à laquelle ce rapport donne lieu, la direction de Dornach prétend que le laiton qu'elle travaille n'est pas livré à l'étranger, mais destiné à l'« horlogerie ». C'est évidemment jouer sur les mots, puisque le laiton travaillé en « pièces d'horlogerie » va certainement, lui, passer la frontière sous forme de pièces de détonateurs. Reste à expliquer la présence à Dornach d'un contrôleur français. Il ne fait que s'assurer, affirme la direction, que le métal livré par la France n'est pas utilisé pour les Puissances centrales [58]. En fait, Piaton, le contrôleur français, dépend directement de la Direction de l'artillerie du Ministère français de la guerre [59].

L'adjudant général de l'armée, le colonel-divisionnaire Brügger, expose à Sprecher qu'il n'est guère possible d'interdire les fabrications militaires pour les belligérants tant que les besoins de l'armée suisse ne le justifient pas. Dans la mesure où cela est compatible avec l'intérêt de la troupe,

---

[56] Hoffmann à Sprecher, 12.5.1915 (AF 27 *Kriegswirtschaft* 2).

[57] de Loys, rapport périodique, 2.5.1915 *(ibid.)*.

[58] Service technique à l'adjudance générale de l'armée, 15.5.1915 *(ibid.)*.

[59] Après entente avec le Quai d'Orsay, il a été décidé qu'il recevrait le titre d'attaché commercial afin de jouir de l'immunité diplomatique. (Pageot à Chappuis, 24.4.1915, secret ; SHA AM Suisse 7).

l'industrie doit absolument pouvoir disposer de la main-d'œuvre nécessaire, particulièrement de son personnel qualifié. Le fait de travailler pour les belligérants ne doit pas constituer un obstacle dans la mesure où ces fabrications ne comportent pas de danger pour la Suisse du point de vue militaire mais profitent à l'économie nationale. En revanche, les contrôles exercés par des agents étatiques étrangers affectent la souveraineté suisse et devraient être empêchés sans autre forme de procès [60].

Consulté par Sprecher, Hoffmann lui fait remarquer que de tels contrôles s'effectuent à la demande des industriels suisses eux-mêmes. Le Département politique, loin d'y avoir donné son accord, n'a pas été consulté. « C'est précisément cet état de choses honteux, confie-t-il au chef de l'état-major, qui nous pousse à instituer rapidement, sur le modèle du Trust d'outre-mer néerlandais, le syndicat d'importation qui a récemment soulevé des objections de votre part. Dans ce syndicat, poursuit Hoffmann, le contrôle sera au moins exercé exclusivement par des personnes de confiance suisses que nous aurons agréées. En attendant, l'armée ne devra pas faire obstacle à l'activité des agents étrangers tant que ceux-ci se bornent à effectuer les contrôles dont il s'agit. Il serait contraire à la bonne foi que les autorités ou la troupe empêchent ou gênent cette activité. Une telle impatience aurait pour résultat immédiat l'interruption des importations de la Suisse. Enfin, remarque laconiquement Hoffmann, un bon nombre de marchandises n'ont été concédées au représentant parisien du Commissariat des guerres de l'armée qu'à la condition que leur utilisation soit soumise au contrôle d'agents français ! » [61]

Suivant les indications d'Hoffmann, Sprecher donne l'ordre de ne pas entraver les opérations de contrôle qui lui ont été signalées [62]. Est-ce pour se libérer du reproche d'avoir introduit dans les fabriques suisses des agents étrangers que le Commissariat de l'armée s'arrange maintenant à faire contrôler par des officiers suisses l'utilisation des matières premières importées de France ? Lorsque Wille apprend que deux officiers ont été envoyés par Obrecht dans une usine de Vallorbe pour exécuter une mission de ce genre, il bondit et informe Sprecher qu'il ne comprend pas qu'Obrecht ait pu donner l'ordre à ces « Messieurs » de revêtir spécialement leur uniforme militaire pour aller exercer ce contrôle policier. « L'acceptation par la Suisse des conditions qu'on lui impose, lui écrit-il, le contrôle auquel elle se soumet représentent une profonde humiliation. Qu'il y ait là une nécessité à laquelle nous devons nous soumettre, voilà ce que chacun de nous doit éprouver avec douleur. Je m'incline moi aussi devant cet état de choses, mais il n'est pas permis d'infliger à l'armée le

[60] Brügger à Sprecher, 19.5.1915 (AF 27 *Kriegswirtschaft* 2).

[61] Hoffmann à Sprecher, 12.5.1915 *(ibid.)*.

[62] Sprecher au commandant de la 2e Division, 12.5.1915 *(ibid.)*.

rôle igominieux de laquais d'une Puissance étrangère ! A l'avenir, conclut Wille, aucun officier de l'armée qui est sous mes ordres ne devra plus être utilisé à de telles fins sans une autorisation expresse de moi personnellement. » [63]

Cette dernière réserve a toute son importance. En effet, à la suite de l'arrangement conclu avec l'Allemagne le 26 mai, instituant à Zurich un office fiduciaire pour l'importation de marchandises allemandes, le général Wille met à la disposition de son chef une trentaine d'officiers suisses pour exercer dans les usines les contrôles exigés par la légation d'Allemagne !

* * *

Au moment même où l'article du major Wille paraît dans la *NZZ*, le Conseil fédéral s'apprête à mettre de l'ordre dans les affaires commerciales des commissariats des guerres. L'initiative ne vient pas d'Hoffmann, mais de Schulthess, « l'homme fort » du Conseil. En tant que responsable de la Division de l'agriculture, Schulthess ne s'est jamais totalement désintéressé des questions de commerce international. Dans un rapport daté du 21 mai, il rappelle que des organes de l'armée s'occupent de l'importation et du transit, par la France notamment, de marchandises destinées à la Suisse. L'armée a ses représentants particuliers à Gênes, à Bordeaux et à Paris. Cette activité présente des inconvénients et suscite la méfiance des gouvernements étrangers. Le chef du Département politique et celui du Département de l'économie publique n'ont pas toujours été mis au courant des activités commerciales de l'armée. C'est au Département politique qu'il appartient de favoriser les importations. Ce n'est pas la tâche de l'armée. Les bureaux ouverts à l'étranger doivent avoir un caractère civil.

Le 25 mai, le Conseil fédéral approuve le rapport de Schulthess et décide d'envoyer au général Wille une lettre signée du président de la Confédération pour lui faire part de sa décision de confier au Département politique l'ensemble des activités intéressant l'importation de marchandises en Suisse et pour le prier de mettre un terme aux activités de l'armée dans ce domaine. Les bureaux existants devront être mis à la disposition du Département politique. La liste des achats effectués par le Commissariat pour le compte de particuliers devra être communiquée également au Département politique. La lettre du Conseil fédéral à Wille est rédigée avec la plus grande déférence. Le général est « invité très poliment » à prendre les mesures indiquées. Le Conseil fédéral, soucieux de ne vexer personne, croit bon de dire que le Commissariat de l'armée a fait preuve de « la plus grande obligeance » en s'efforçant d'obtenir des

[63] Wille à Sprecher, 22.5.1915 (AF 27 AD 1914-1918 85).

autorisations de sortie et de transit pour de nombreux importateurs. Le Conseil fédéral ne sous-estime aucunement les succès que les instances militaires ont enregistrés dans le domaine économique. Il reconnaît en particulier les efforts fructueux des bureaux de Gênes, Bordeaux et Paris. Il n'en demeure pas moins que les organes militaires ont accepté des obligations, conclu des accords et pris des dispositions sans prendre contact avec les organes civils. Il en est résulté tant d'inconvénients et de désavantages, la politique officielle en a été à tel point contrariée qu'une modification fondamentale est devenue nécessaire [64].

La première réaction du général est de déférer aux vœux du Conseil fédéral. Il informe aussitôt le président de la Confédération qu'il a donné à Obrecht l'ordre absolu de ne plus s'occuper d'importations. « Je n'ai jamais cessé de penser, écrit-il à Motta, que cette activité commerciale accessoire du haut commandement militaire s'exerçait avec l'accord entier des organes civils compétents et que ceux-ci n'ignoraient rien de ce qui se passait. Cette activité accessoire ne me disait rien de bon. Si j'ai toutefois cru devoir donner mon approbation complète à l'activité d'Obrecht, c'est qu'il ne se trouvait personne doué d'une telle énergie et d'un tel talent d'organisateur et que j'admettais que ses interventions dans ce domaine tout à fait étranger au rôle de l'armée n'était pas seulement souhaitée par le Conseil fédéral, mais encore très bénéfique à la vie économique de notre peuple. » [65]

Cette prise de position du général montre clairement qu'à la différence de ses services, Hoffmann lui-même n'est jamais intervenu nettement pour refréner l'activité d'Obrecht. Il est probable qu'il la tolère en silence plus qu'il ne l'approuve, puisqu'il a accepté, dans le projet négocié avec le délégué du Gouvernement britannique, que l'activité commerciale à l'étranger des commissariats militaires prenne fin avec la constitution de la SSE.

Wille a répondu au Conseil fédéral de manière précipitée, sans prendre l'avis des intéressés. Le lendemain, ceux-ci font intervenir Sprecher et demandent à être entendus. Leurs violentes protestations convertissent le général à leur point de vue. Le 30 mai, Wille écrit à Hoffmann pour lui demander de réexaminer la question : Le développement important des affaires d'importation du Commissariat de l'armée est le résultat d'une nécessité contraignante. Obrecht n'a pas accédé à sa haute charge par la voie habituelle de l'avancement. Celui qui aurait dû devenir commissaire des guerres de l'armée, le colonel Keppler, chef du Commissariat central du Département militaire, était malade. Ses jours étaient comptés. Cette

[64] Conseil fédéral à Wille, 25.5.1915 (AF 2001 (K) 7).

[65] Wille à Motta, 27.5.1915 *(ibid.)*.

circonstance, remarque Wille, a été d'une utilité inappréciable pour l'armée. En effet, feu le colonel Keppler était un fonctionnaire tout à fait remarquable. Or le fait précisément d'être un excellent fonctionnaire le rendait totalement incapable d'assumer les fonctions de commissaire des guerres de l'armée. Le colonel Keppler, poursuit Wille, était l'incarnation de la bureaucratie. La bureaucratie était déjà installée au Commissariat central des guerres bien avant qu'il n'en devînt le chef. Mais Keppler était au surplus un parfait autocrate. Il allait donc de soi que tous ses employés, du plus élevé au plus humble, ne pouvaient penser et agir qu'en bureaucrates. Il n'était donc pas difficile de décider du premier coup d'œil que ni son substitut ni aucun des autres officiers supérieurs du Commissariat central ne seraient le moins du monde capables de devenir commissaire des guerres de l'armée. On s'est donc trouvé dans la situation bienvenue de pouvoir choisir un homme nouveau. C'est ainsi qu'Obrecht a été nommé et qu'il s'est rendu compte aussitôt que sa fonction exigeait avant tout de l'initiative.

Au début de l'année 1915, Wille avait manifesté publiquement un optimisme débordant quant aux capacités d'Obrecht d'accroître les importations pour la Suisse. Le général expliquait ainsi au *Petit Parisien* pourquoi le ravitaillement de la Suisse marchait à merveille : « J'ai un intendant général qui est un homme étonnant. C'est un civil, le chef d'une grande entreprise industrielle, qui a l'habitude de manier les affaires sans trop s'embarrasser des paperasses administratives. Il assure son service avec une dextérité remarquable. » [66] Dans une communication strictement secrète du 15 janvier au chef du Département militaire, Sprecher lui exposait qu'en accord avec le général, il avait donné mission et tous pouvoirs au commissaire des guerres de l'armée de prendre, même de sa propre initiative, toute mesure adéquate pour couvrir les besoins de l'armée en denrées alimentaires ou en matières premières [67]. Le ton de Wille et de Sprecher montre bien qu'Obrecht avait reçu en fait carte blanche pour procéder aux transactions les plus étendues, en recourant, si besoin était, à des méthodes peu orthodoxes.

Comme tout intendant général, remarque Wille dans sa lettre à Hoffmann, le commissaire des guerres de l'armée est responsable envers le général en chef que l'armée ne manque de rien de ce dont elle a besoin. Dans quelle situation l'armée se trouverait-elle si l'on s'était fié au Commissariat central, encroûté dans des habitudes de gratte-papier, dont on connaît la lourdeur et l'esprit tatillon ? Les besoins de l'armée ? Les besoins de l'armée ne se limitent pas à ce qu'on peut se procurer dans le

[66] *Cf. La Suisse,* 10.1.1915.

[67] Sprecher à Decoppet, 15.1.1915 (AF 27 *Kriegswirtschaft* 2).

pays, mais s'étendent à de nombreuses marchandises qui doivent être importées de l'étranger. Les agents qu'Obrecht a utilisés à cette fin ne sont pas seulement parvenus à faire entrer en Suisse les marchandises qu'ils se sont procurées. Ils ont encore fait preuve dans ces affaires d'une énergie et d'une habileté que le fonctionnaire correct ne peut jamais posséder. Il devait donc en résulter tout naturellement qu'on les employât encore pour se procurer d'autres marchandises que celles qui étaient directement destinées à l'armée. Comme la prospérité économique du peuple revêt pour l'armée également une importance inappréciable, poursuit Wille, je me suis réjoui de voir que notre commissaire des guerres se fût mis aussi, si vigoureusement et si habilement, au service de notre économie nationale.

Ulrich Wille ne condamne donc plus l'activité, dont il disait trois jours auparavant qu'elle ne lui avait jamais rien dit de bon. Il relève en outre qu'on s'en est volontiers prévalu et que le Conseil fédéral lui-même en a souligné la nécessité. Le chef de l'état-major général et Obrecht sont persuadés qu'une modification de l'organisation des importations n'est pas dans l'intérêt du pays ni dans celui de l'armée. Bien que les affaires d'importation ne soient pas du ressort du haut commandement militaire, Wille reprend maintenant à son compte leur point de vue, selon lequel la situation qui s'est créée est très favorable aux intérêts économiques du pays [68]. Le haut commandement militaire, on le voit, prétend savoir mieux que le Conseil fédéral quels sont les intérêts du pays et il agit en conséquence en laissant Obrecht poursuivre ses activités [69]. L'administration militaire, en revanche, accepte de déférer aux vœux du Conseil fédéral. Le 4 juin, Decoppet informe Hoffmann que, pour mettre fin aux confusions comme aux incorrections que le procédé avait facilitées, le Département militaire ne laissera plus les importateurs utiliser l'adresse du Commissariat central des guerres [70].

* * *

A la suite de l'agitation déclenchée par le jeune Wille, le *Journal de Genève* approuve la rédaction de la *NZZ* d'avoir mis l'opinion en garde contre une agitation factice et déplacée. Il fait remarquer que le *Vaterland*

---

[68] Wille à Hoffmann, 30.5.1915 (AF 27 AD 1914-1918 85).

[69] Les activités commerciales de l'armée suisse, qui se poursuivent malgré l'opposition du Conseil fédéral, inquiètent Planta. Il se plaint à Hoffmann des immixtions des militaires et des risques que lui font courir de pseudo-courriers diplomatiques. Le 12 juin, Wille intervient à la demande d'Hoffmann auprès de l'état-major pour qu'il renonce à envoyer à Rome le capitaine Hans Bon, désigné pour accomplir l'une de ces missions controversées. (Wille au sous-chef de l'état-major, 12.6.1915 ; *ibid.)*

[70] Decoppet à Hoffmann, 4.6.1915 (AF 2001 (K) 7).

catholique, que la presse socialiste font entendre la même note. Le Conseil fédéral peut donc être certain d'avoir derrière lui la grande majorité de l'opinion publique et ne doit pas se laisser détourner de son chemin par les railleries de quelques agités [71]. A Bâle, les *Basler Nachrichten* condamnent également le manque de tact politique du « Dr. U. W. », « personnage très proche du haut commandement de l'armée ». Cependant, le journal bâlois soutient moins nettement la politique officielle que la *NZZ*. Il remarque que si l'on avait suivi ses avis et moins tardé à créer une organisation d'importation, on n'aurait pas à faire face aux difficultés présentes [72].

Quelques jours plus tard, les *Basler Nachrichten* réclament une déclaration nette et rassurante du Conseil fédéral. Elles condamnent dans l'agitation contre le Trust la tendance à jouer avec l'idée de guerre : Cette campagne est d'autant plus pénible et dangereuse, estime le quotidien bâlois, qu'elle est en train de se transplanter du sol suisse dans les feuilles d'Allemagne. Il convient de mettre un terme à ces manigances scélérates. La « mission historique » de la Suisse, dont certains rêvent à haute voix, ne peut s'inscrire sous le signe du sabre. Les Confédérés veulent placer leur confiance dans le Conseil fédéral, non pas dans un « appui moral » d'outre-Rhin [73].

Les commentaires des *Basler Nachrichten* dépassent de beaucoup le cadre d'une simple réplique à l'article du major Wille. Ils visent très directement les tendances interventionnistes de certains grands officiers de l'armée suisse. L'un d'entre eux, le lieutenant-colonel Hans Frey a été désigné par Sprecher pour remplacer le colonel M. de Wattenwyl dans la mission suisse auprès du GQG allemand. Du 14 au 21 juin, Frey visite, sur le front de Galicie, l'armée de Mackensen [74]. Il tient à l'officier allemand chargé d'accompagner les attachés militaires étrangers des propos nettement interventionnistes : La Suisse se trouve dans une entière dépendance économique par rapport aux belligérants. L'Entente exige un contrôle de la vie économique comme elle l'a institué en Hollande et au Danemark. La Suisse ne tolérera en aucun cas cette atteinte à son indépendance. Si le gouvernement repousse les propositions de l'Entente, il faut s'attendre à ce que les frontières soient bouclées. Ses voies d'accès coupées, la Suisse devrait conquérir le chemin vers les ports par les armes. Ce serait la manière la plus simple de marcher avec l'Allemagne. Dans le

---

[71] *Journal de Genève,* 31.5.1915 : « Le Trust suisse d'importation ».

[72] *Basler Nachrichten* (273), 2.6.1915.

[73] *Basler Nachrichten,* 13.6.1915.

[74] Sprecher à Decoppet, 3.4.1915 (AF 27 *Abkommandierungen prov.* 866) ; Frey : *Bericht über die Reise zur Armee Mackensen,* 8.7.1915 (AF 27 *Abkommandierungen prov.* 857).

combat des peuples, l'heure de la Suisse doit aussi venir. Tel est le sentiment général [75]. Il n'est besoin que d'une occasion habilement utilisée pour convaincre les Suisses que leur indépendance est menacée et qu'ils doivent la défendre.

Des remarques répétées de Frey, son interlocuteur se persuade que les instances déterminantes de la Suisse attendent impatiemment le moment où elles seront amenées à répondre à une initiative de l'Allemagne. L'Allemagne victorieuse peut garantir à la Suisse la possession tranquille du Tessin. Lors des négociations de paix, Frey souhaiterait une correction de la frontière méridionale très irrégulière de la Suisse, mais pas de sang latin supplémentaire [76] !

* * *

Le Conseil fédéral est opposé à tout interventionnisme. Il partage certainement le point de vue de Schmidheiny, qui estime que la Suisse est un petit pays et que son armée ne joue pas un rôle si important qu'il vaille la peine de tirer l'épée [77]. Dans leur discours en faveur de l'impôt de guerre, deux conseillers fédéraux, Forrer à Winterthour et Schulthess à Aarau et à Bâle, s'efforcent de rassurer l'opinion sur le patriotisme et la prudence du Conseil fédéral : Le peuple peut faire confiance à son gouvernement.

---

[75] « Die Stunde der Schweiz muss auch in diesem Völkerringen schlagen. Das ist die Auffassung der Allgemeinheit. » Cet état d'esprit, s'il n'a certainement pas été celui de la population et du gouvernement, n'a pas épargné des officiers en mal de combat. D'après deux ou trois officiers membres d'une mission sanitaire suisse invitée à Lyon le 22.3.1915, « les Suisses laisseraient dans l'histoire 'une impression de veulerie' si, dans le choc formidable où tous les peuples versent leur sang, eux seuls n'avaient pas versé un peu le leur ». (Ministère français de la guerre, 2e Bureau, à Delcassé, 13.4.1915 ; MAE Guerre 1914-18 794).

[76] « ... kein Zuwachs an welschem Blut » ! Les propos rapportés du représentant officiel de l'état-major suisse lui attribuent, outre des sentiments racistes, des vues pangermanistes : « Es ist ganz klar, dass nach Friedensschluss die Schweiz Anschluss an einen Stärkeren suchen muss ; wenn der Krieg diese Frage nicht einfacher — und innerpolitisch bequemer — löst. Vernunft, Geographie und Lebensbedingungen weisen auf das starke Deutschland hin. Das Schwierige sei die Form und der grösste Hemmschuh die unmoderne Staatsform der Schweiz. Der Schweizer fürchte ausserdem, die Unabhängigkeit zu verlieren, und will nicht in einem grossen Staatswesen untergehen. Es kommt darauf an, diese an sich kleinliche Auffassung zu beseitigen und die Wohltaten eines militärisch und wirtschaftlich starken Staatenbundes zu beleuchten. Die Zeit ist reif. » *(Äusserungen des Schweizer M.A. bei einer Unterhaltung mit dem die Attachés führenden deutschen Offizier,* s.d. (pr. 17.6.1915) ; AAB *Schweiz Geheim* 62 7). En l'absence d'autres documents, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure le rédacteur aura su rapporter fidèlement les propos qui lui ont été tenus. (*Cf.* toutefois une conversation de Frey avec le prince héritier de Bavière : Frey, *Bericht über die Reise zur VI. Armee,* 15.7.1915 ; AF 27 *Abkommandierungen prov.* 835.)

[77] Schmidheiny à sa femme, Vera, Berne, 4.5.1915 (ASH).

Il n'est pas vrai que l'arrangement sur le Trust favorise les Alliés. Les Puissances centrales lient aussi leurs exportations à l'obtention de certaines garanties [78].

« Pour la première fois, note le ministre de Bavière, on entend le point de vue officiel du Conseil fédéral dans l'affaire du Trust, qui donne lieu à des débats extrêmement passionnés. Une partie de la presse y voit, non sans quelque raison, un abandon partiel de l'autonomie du pays, tandis que d'autres estiment que le Trust est nécessaire pour sauver la Suisse de la disette. Schulthess, conclut le chevalier de Böhm, semble partager ce dernier point de vue. » [79]

L'échange de propos assez vif auquel a donné lieu l'article du major Wille ne soulève pourtant pas de grandes vagues dans l'opinion publique. Seuls les initiés suivent les péripéties de cette controverse. Cependant, Hoffmann tire de l'incident la leçon que le projet d'Oppenheimer ne doit pas tenir compte seulement des intérêts des milieux d'affaires, mais aussi des scrupules d'une opinion publique chatouilleuse. L'opposition des militaires l'impressionne. Il améliore donc la rédaction du projet de SSE, faisant la toilette du document dans le but d'atténuer l'impression défavorable qu'il risquerait de produire sur une opinion qu'il considère comme déjà passablement agitée [80].

---

[78] Forrer, discours à Winterthour, 30.5.1915 *(NZZ* (666), 31.5.1915) ; Schulthess, discours à Aarau, 30.5.1915 (*NZZ* (663), 31.5.1915) ; discours à Bâle, 2.6.1915 (*Basler Nachrichten* (276), 3.6.1915).

[79] de Böhm à Hertling, 4.6.1915 (GSA *Ges. Bern* 141 e I). C'est aussi l'impression de la diplomatie anglaise : « Schulthess, fortement germanophile, note-t-on au *Foreign Office,* prépare les Suisses à accepter le Trust ! » *(Foreign Office,* notice, 9.6.1915 ; PRO FO 382 406.)

[80] Hoffmann à Lardy, 3.6.1915 ; Hoffmann à Planta, 5.6.1915 (AF 2001 (A) 1127).

CHAPITRE VII

De la SSE à la SSS

Oppenheimer a quitté la Suisse le 9 mai dans l'intention d'y revenir après avoir fait approuver son projet de SSE à Londres et à Paris. Il sera de retour à Berne le 13 juin, porteur de documents comportant plusieurs modifications par rapport au projet original. Ce n'est pas à Londres, où le projet est approuvé dans ses grandes lignes, mais à Paris que le texte subit les modifications les plus importantes.

Le Gouvernement britannique reçoit de ses représentants en Suisse des avis contradictoires. Le consul général d'Angleterre à Zurich se représente les choses comme suit : Le centre de gravité de la Suisse, en matière financière et politique, se trouve à Zurich, le centre du commerce et de l'industrie, et non pas à Berne, le siège du gouvernement. Or les habitants des cantons orientaux sont des travailleurs zélés, dotés d'un *Erwerbssinn,* d'un goût du lucre, exceptionnellement développé. Seul l'argent compte pour eux et rien d'autre : « Point d'argent, point de Suisses ! » Les liens qui existent en matière d'investissements entre la Suisse et l'Allemagne expliquent la vivacité des sympathies pro-allemandes. Les classes possédantes, poursuit Sir Henry Angst, occupent, dans cette république, la place des aristocraties et des castes militaires dans les monarchies et sont le vrai souverain du pays. La Suisse est une démocratie de nom, mais en fait une ploutocratie. On y craint le socialisme. De nombreuses personnes de haute position sont prêtes à devenir des Allemands du jour au lendemain en considération des grands avantages économiques qui leur reviendraient en tant que ressortissants d'un grand pays. Poursuivant dans la logique de son principe d'explication, le consul général d'Angleterre se console en pensant que si les Alliés devaient prendre le dessus, il y aurait un changement : Les mêmes classes cupides viendraient sucer le nouveau vainqueur [1].

[1] « ... the same money-grubbing classes would sponge up to the winning side » (Angst à Grant Duff, 12.5.1915 ; PRO FO 371 2474).

Grant Duff estime que le Conseil fédéral n'est pas digne de confiance : Schulthess, Forrer sont étroitement intéressés à Brown Boveri, une firme très suspecte. Il faut faire un exemple, conseille le ministre d'Angleterre, et exclure Brown Boveri ainsi qu'Aubert Grenier des bénéfices de l'arrangement. Les revers russes, le torpillage du *Lusitania* ont fait monter le baromètre allemand. Le moment est venu de serrer la vis [2]. Skipworth est plus prudent et s'inquiète de l'influence allemande : Schmidheiny n'est-il pas sur le point de se rendre à Berlin pour faciliter les échanges de marchandises ? Skipworth demande que l'Angleterre se montre généreuse envers les Suisses français qui s'agitent, car, s'ils se tournaient vers l'Allemagne, elle risquerait de perdre ses meilleurs amis [3].

Mais au *Foreign Office,* on s'en tient à l'avis d'Oppenheimer. On est persuadé qu'il est impossible que l'Allemagne offre à la Suisse un arrangement aussi favorable que celui qu'a négocié le délégué britannique et l'on trouve excellent que les Suisses en soient réduits à tirer le diable par la queue [4].

* * *

A Paris, cependant, on éprouve du dépit que l'Angleterre ait fait cavalier seul dans la conduite des négociations et qu'elle s'apprête maintenant à soumettre à la France un projet à prendre ou à laisser. On estime que le cas de la Suisse n'est pas pareil à celui de la Hollande, car, en Suisse, les intérêts français sont plus importants que les intérêts anglais. Le *Foreign Office* proteste et rappelle qu'Oppenheimer a pris contact avec Gout avant de se rendre en Suisse et qu'il a traité à Berne avec l'approbation complète de l'ambassadeur et de l'attaché commercial de France [5].

Le 28 mai, Oppenheimer est à Paris. Accompagné de Lord Granville, l'attaché commercial d'Angleterre en France, il rencontre les responsables français de la politique économique du blocus. Les Anglais ont l'impression que leurs propositions sont en général assez bien reçues. Toutefois, le Ministère de la guerre formule des objections. Le Ministère, d'abord si favorable à la Suisse, est de plus en plus irrité par le manège de certains organes du Gouvernement fédéral, notamment par les activités commerciales de l'intendance militaire. Les trafics auxquels se livrent les commissariats des guerres inquiètent la France. Pageot, qui a tant fait pour assurer l'alimentation de la Confédération, est outré de constater que celle-ci réexpédie du riz aux Puissances centrales. A la suite de ses révé-

---

[2] Grant Duff à Grey, 15.5.1915 (PRO FO 382 406).

[3] Skipworth à Grand Duff, 18.5.1915 *(ibid.).*

[4] *Foreign Office* (O'Malley), notice, 22.5.1915 *(ibid.).*

[5] Bertie à Grey, 27.5.1915 ; Grey à Bertie, 28.5.1915 *(ibid.).*

lations, le Gouvernement français, indigné, informe l'Angleterre qu'il importe de se prémunir contre le retour de pareils faits [6]. Quelques jours plus tard, le 6 juin, il refuse une demande de sortie pour 400 wagons de riz destinés au Commissariat central des guerres. La note française, rédigée dans un style qu'Hoffmann ressent comme incisif et peu amical, le met en demeure de jouer franc jeu : La Suisse ne pourra plus importer de riz tant que le Gouvernement fédéral n'aura pas offert une garantie absolue que ce riz n'ira pas en Allemagne [7].

Dans ces conditions, Oppenheimer a fort à faire pour amollir la rigueur des Français et les gagner à son projet. Il défend la thèse que les Alliés doivent développer le plus possible leur commerce avec les neutres pour des raisons financières. Il trouve des alliés dans Ribot, le ministre français des finances, et Clémentel, qui préside la commission du budget. Eux aussi se soucient de relever le cours du change. Mais ils ne souhaitent le développement que de certaines exportations et précisent bien que le blocus ne doit pas être desserré, mais rendu encore plus effectif [8].

Les Français sont, en effet, de plus en plus irrités par certaines incohérences de la politique économique anglaise. L'historiographe officiel britannique reconnaîtra avec beaucoup d'honnêteté le bien-fondé des griefs français, qui sont brièvement les suivants. Tandis que l'Amirauté britannique entrave les importations des neutres, le *Board of Trade* ne renonce pas à sa mission de développer le commerce britannique. Tandis que la France s'impose la discipline de limiter ses exportations chez les neutres au niveau de leur consommation globale, l'Angleterre laisse sortir de chez elle, par le jeu des licences, des marchandises figurant sur la liste des articles dont l'exportation est interdite. Pour les corps gras, par exemple, si nécessaires à l'Allemagne, les exportations britanniques accusent une augmentation extraordinaire pendant le premier semestre de 1915. La collaboration militaire entre la France et l'Angleterre n'a pas mis un terme aux rivalités commerciales. Le *Foreign Office* les regrette certainement pour des raisons de politique générale. Mais l'accumulation des tâches gouvernementales, l'attitude du *Board of Trade,* qui n'est pas partisan d'une application stricte de la politique officielle de blocus, la situation quasi anarchique qui sévit au sein du cabinet britannique expliquent qu'un contentieux se soit ainsi créé, sur cette question, entre les deux pays alliés.

Pour convaincre les Anglais du sérieux de ses objections, la France a recours à un moyen brutal. Elle entrave le transit des exportations anglaises sur son territoire. Ce faisant, elle lèse tout autant les exportateurs

---

[6] Delcassé à Bertie, 2.6.1915 (PRO FO 551 2).

[7] Conseil fédéral, 15.6.1915 (AF CF).

[8] Bertie à Grey, 28.5.1915 (PRO FO 382 406) ; Clémentel à Ribot, 4.6.1915 (MAE Guerre 1914-18 794).

anglais que les importateurs suisses. Au cours des négociations avec Oppenheimer, le Gouvernement fédéral a exprimé le point de vue que tout accord sur la SSE suppose que ce problème de transit par la France soit résolu. Le Gouvernement suisse argumente comme suit : L'Angleterre et la France défendent des intérêts identiques. Une autorisation d'exportation britannique devrait donc, *ipso facto,* valoir comme autorisation de transit en France. En réalité, les choses ne sont pas aussi simples. La France se rend bien compte que les importateurs suisses essaient de tabler sur les rivalités commerciales des Alliés. Pour déjouer ce calcul, elle entend contrôler le transit des marchandises anglaises destinées à la Suisse, faute de quoi l'importateur suisse pourrait importer à la fois d'Angleterre et de France et obtenir ainsi le double des quantités « normales » qu'on est prêt à lui concéder. Le Gouvernement français estime que, pour se prémunir contre les tendances des pays neutres à ravitailler l'ennemi, les quantités de marchandises prohibées qu'on leur laissera importer doivent être limitées. La formule du « contingentement » des neutres doit s'établir comme suit : importations moyennes du temps de paix, défalcation faite des réexportations chez l'ennemi et du transit [9].

Les conversations bilatérales entre la France et l'Angleterre ont déblayé le terrain de nombreux obstacles. Le 3 juin, Oppenheimer fait savoir à Londres que la France est prête à accepter son projet avec des modifications minimes, ce qui apparaît au *Foreign Office* comme un succès remarquable [10].

* * *

Si la France et l'Angleterre se sont enfin décidées à confronter leurs points de vue et à harmoniser leur politique économique, c'est qu'elles doivent pouvoir proposer une ligne d'action cohérente à leur nouvelle alliée, l'Italie, qui est entrée en guerre contre la seule Autriche le 24 mai. On craint à Londres et à Paris que l'Italie ne continue de ravitailler l'Allemagne par la Suisse. Du 3 au 9 juin, Français et Anglais vont rencontrer en conférence une délégation italienne, invitée à Paris dans ce but. La présence de représentants de l'ambassade de Russie feront de ces « conversations entre les délégués des Puissances alliées au sujet de la guerre économique », la première conférence alliée plénière de la guerre. Pour employer les termes de Gout, son président, il s'agit maintenant que l'Italie est entrée dans la coalition, d'inaugurer une œuvre commune en

[9] Grey à Bertie, 20.4.1915 (PRO FO 382 405) ; Carlin à Hoffmann, 21.5.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b) ; Delcassé à Bertie, 2.6.1915 (PRO FO 551 1) ; Bell, p. 265 ss ; *Les organisations de blocus en France pendant la guerre,* p. 13.

[10] Bertie à Grey, 3.6.1915 ; *Foreign Office* (Craigie), 4.6.1915 (PRO FO 382 406).

vue de resserrer la ceinture économique qui entoure les empires germaniques [11].

L'entrée en guerre de l'Italie est un événement capital pour la Suisse, car elle est désormais entourée de toutes parts par les belligérants. Alfred Frey estime que l'intervention italienne donne à la question du Trust une signification encore plus essentielle, mais il n'est pas sûr que cela contribuera à simplifier la négociation [12]. A Rome, le ministre Planta, un ami de l'Allemagne, est dépité par la décision italienne. Il estime que le dessein nourri par les Alliés de restreindre le transit aux besoins normaux de la Suisse constitue une violation flagrante des traités de commerce, un attentat contre sa souveraineté et donc contre sa neutralité. Il est contraire aux promesses que l'Italie a faites à la Suisse [13].

Hoffmann entreprend d'amener le ministre de Suisse à une vue plus réaliste des choses. L'Allemagne, lui écrit-il, adopte maintenant une attitude analogue à celle des Alliés. Elle exige elle aussi des garanties étendues que les matières premières et les produits semi-finis qu'elle nous livre, ainsi que les biens que nous produisons à partir de ces livraisons, ne seront pas exportés chez ses ennemis. Nous avons dû plaider très énergiquement à Berlin pour que notre industrie ne soit pas trop gênée, opprimée et étranglée. D'ailleurs, poursuit-il, l'Allemagne comprend très bien notre situation. Elle se rend compte que nous devons accepter le Trust et souscrire à des obligations étendues envers ses ennemis. Elle ne considère donc pas du tout que l'institution du Trust représente un geste inamical de notre part.

Du point de vue juridique, Hoffmann concède que la totalité du transit en provenance d'Etats neutres devrait être libre, mais il rappelle à Planta que l'Angleterre est la maîtresse des mers, que la France et l'Italie contrôlent les seules lignes de transit menant à la Suisse. Les Alliés ont la force de leur côté. Dans ces circonstances, on ne peut envisager que trois solutions : l'asphyxie économique, ou du moins une grande privation ; l'entrée en guerre ; ou enfin, et c'est évidemment la solution qu'Hoffmann préconise, un arrangement sur la base du Trust. Cette dernière solution, poursuit Hoffmann, implique que nous avalions une certaine limitation de notre liberté commerciale. Nos efforts doivent donc tendre à restreindre cette limitation pour la rendre acceptable et éviter un contrôle étranger humiliant.

Hoffmann reconnaît que l'Italie a effectivement contracté des obligations juridiques envers la Suisse. Mais cela n'empêchera pas les circons-

---

[11] Conversations entre les délégués des Puissances alliées, 3-9.6.1915, procès-verbaux (AN F 12 7857 ; PRO FO 551 1).

[12] Frey à Hoffmann, Zurich, 21.5.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b).

[13] Planta à Hoffmann, 3.6.1915 (AF 2001 (K) 34).

tances d'être les plus fortes. L'Italie n'hésitera pas à déclarer qu'elle s'est liée avec la Suisse alors qu'elle était encore neutre, mais qu'elle est maintenant entrée dans la coalition alliée, dont elle partage les intérêts, qu'elle doit donc adopter la politique économique de l'Entente, car celle-ci fait partie intégrante de la politique de guerre [14].

L'analyse du chef du Département politique est tout à fait correcte. A Gênes, le préfet, qui est bien placé pour apprécier l'ampleur et la nature des négoces qui se concluent dans son port et qui est persuadé que la Suisse fonctionne comme un centre de ravitaillement pour les Puissances centrales, surveille la correspondance télégraphique du consulat de Suisse et s'émeut des messages que celui-ci échange avec le Commissariat central des guerres [15]. En faisant contrôler par sa légation de Berne la véracité de certaines commandes pour l'armée suisse, le Gouvernement italien se rend compte que ni le Département militaire ni l'armée n'en ont jamais entendu parler [16]. La presse italienne dénonce l'existence d'une organisation de contrebande à Ponte Chiasso travaillant en faveur de l'Autriche et réclame l'arrêt des exportations pour la Suisse.

Le 25 mai, Grey a mis l'ambassadeur d'Italie à Londres au courant des négociations d'Oppenheimer et l'a averti que l'Angleterre s'attendait à des mesures strictes de la part du gouvernement de Rome. Il en a même fait la condition des livraisons anglaises pour l'Italie [17]. Ainsi s'explique l'attitude de la délégation italienne à la conférence alliée de Paris. Dès l'abord, son chef, Dell'Abbadessa, vice-directeur général du Ministère des finances, donne l'impression de vouloir adopter une attitude intransigeante face à la Suisse. Il propose qu'on invite cette dernière à envoyer un délégué à Paris « pour l'impressionner » ! Cette attitude farouche plaît au *Foreign Office,* où l'on s'imagine que la coopération des Italiens va se révéler utile. Mais il est plus probable que la férocité de Dell'Abbadessa soit une ruse tactique pour s'assurer la possibilité de remettre l'ensemble de la question sur le tapis. Oppenheimer n'est pas dupe. S'il a admis que la France ait son mot à dire à propos du texte de l'arrangement, il s'entend avec les délégués français pour que la SSE soit présentée aux Italiens comme un fait accompli [18].

---

[14] Hoffmann à Planta, 5.6.1915 (AF 2001 (A) 1127).

[15] Préfet de Gênes au Ministère de l'intérieur, 18.6.1915 (AoC Présidence du Conseil Guerre européenne).

[16] Paulucci à Hoffmann, 3.6.1915 ; Hoffmann à Paulucci, 17.6.1975 (AF 2001 (K) 3).

[17] Grey à Imperiali, 25.5.1915 (PRO FO 551 1).

[18] Bertie à Grey, 28 et 30.5.1915 ; *Foreign Office,* notice (PRO FO 382 406) ; Carlin à Hoffmann, 1.6.1915 (AF 2200 Londres 26 XVII A 15).

A la veille de la conférence, le *Journal* de Paris inaugure une série d'articles dénonçant, sous le titre « La contrebande de guerre », le rôle économique que la Suisse est censée jouer dans le conflit. Lardy avise Berne qu'il est inutile de s'émouvoir : Ces articles ont été fabriqués officieusement pour « chauffer » le Trust, dont la constitution sera la conclusion de la série [19].

* * *

Au cours de la conférence, les délégués français et anglais exposent leur politique de restriction du commerce des Puissances centrales et leur souci de soumettre les exportations des neutres voisins des Empires germaniques à un système de contingentement et de contrôle. Ils désirent que l'Italie s'associe à leurs efforts, que les listes de contrebande et de marchandises prohibées des pays alliés soient unifiées, qu'un échange d'expériences et d'informations s'instaure entre les différents comités de restriction. La délégation italienne accepte le principe de ces propositions, sous réserve des modifications de détail que le Gouvernement italien pourrait avoir à demander.

La question épineuse du contrôle à exercer sur le commerce de la Suisse est discutée le 7 juin au sein d'une sous-commission. A l'issue de cette séance, le principe du Trust apparaît préférable à celui du contrôle direct. Branet, directeur général des Douanes, expose d'abord que la France exerce déjà un contrôle direct sur le sort des métaux et des corps gras. Des agents du Ministère de la guerre ont été attachés à l'ambassade à Berne pour examiner les livres des importateurs. En outre, un contrôle spécial est organisé dans l'entreprise Bell, de Bâle, qui importe de grandes quantités de viande et de graisses. Un représentant du *Foreign Office* explique à son tour que l'Angleterre a parfois exigé un contrôle, qu'elle a confié au consignataire de la marchandise, à un consulat britannique, à son attaché commercial à Berne ou encore à d'autres agents. Mais l'institution du contrôle n'apparaît pas satisfaisante. Le chef de la délégation italienne craint qu'on aille au-devant de grosses difficultés. Le représentant du *Foreign Office* croit, sans pouvoir l'affirmer, mais c'est l'opinion dominante en Angleterre, que l'institution d'un Trust sera plus efficace que l'exercice d'un contrôle. Enfin, les délégués français eux-mêmes ne manquent pas d'arguments pour critiquer ce que l'attaché militaire Pageot avait baptisé « la solution française ». Branet remarque d'abord que les consuls ont trop d'occupations pour pouvoir exercer utilement ce contrôle. On avait aussi envisagé de constituer en France des groupements

[19] Lardy à Hoffmann, 1.6.1915 ; *Le Journal,* 31.5 et 1.6.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b).

d'exportateurs, qui auraient pris l'engagement de ne revendre qu'à des commerçants ou industriels neutres qui auraient préalablement accepté de communiquer leurs livres à des délégués français. Ceux-ci, agents des douanes mis en disponibilité, auraient ainsi exercé leur fonction au titre d'agents des syndicats d'exportation. Mais il n'a pas été possible de donner suite à ce projet. Est-il admissible que des hommes qui restent malgré tout des fonctionnaires français exercent des contrôles à l'étranger ? Il est bien certain que le Gouvernement suédois, quant à lui, ne l'accepterait pas. Où trouverait-on les agents des douanes connaissant les langues scandinaves, le grec, le bulgare ou le roumain ? Enfin, que vaut l'examen des livres des entreprises ? Ne peut-on craindre que les intéressés n'aient une comptabilité occulte ? Pour toutes ces raisons, l'unanimité se fait en faveur de l'idée d'Oppenheimer.

La dernière question inscrite à l'ordre du jour de la conférence de Paris est celle de la constitution de la SSE. Les quatre documents qui doivent servir de base à la négociation seront désormais rédigés en français. Le comité français de restriction n'a que légèrement amendé la rédaction des statuts de la SSE et de l'*Association pour l'importation de métaux*. Les modifications les plus importantes que les Français ont persuadé Oppenheimer d'accepter affectent le règlement intérieur de la SSE et le projet de lettre confidentielle.

En premier lieu, le principe du contingentement est exprimé dans la déclaration selon laquelle les gouvernements alliés limitent les quantités maxima de toute marchandise à introduire chaque trimestre en Suisse aux quantités moyennes des années normales. Les gouvernements alliés devant assurer d'abord leurs propres besoins, l'arrangement avec la SSE ne comporte de leur part aucune obligation de fourniture de marchandises. Dans certains cas, les contingents pourront être dépassés, mais la SSE devra en présenter la justification.

En second lieu, les maisons étrangères ne pourront recourir aux services de la SSE que si elles ont été inscrites au registre du commerce avant le 1er juillet au lieu du 1er août. En acceptant cette stipulation, qui est contraire à sa législation interdisant le commerce avec l'ennemi, la France abandonne son opposition à l'inclusion des entreprises de nationalité ennemie dans les syndicats à créer en Suisse.

Quant à la lettre confidentielle, elle spécifie maintenant que le Gouvernement fédéral devra garantir scrupuleusement l'exécution de tous les engagements mentionnés dans l'ensemble des documents constitutifs de la SSE. A la demande de la France, il y est spécifié que non seulement les membres de la SSE, mais encore son secrétaire général doivent être désignés après accords avec les gouvernements alliés. La liste de marchandises stratégiques dont l'exportation devait être soumise au contrôle le plus rigoureux figure désormais dans la lettre secrète et non plus dans le

règlement intérieur. Le Gouvernement fédéral doit s'engager à n'en admettre l'entrée en Suisse que si elles sont adressées à son nom ou à la SSE, faute de quoi il devra les faire vendre à la SSE ou les emmagasiner jusqu'à la fin des hostilités. Dans l'esprit d'Oppenheimer, cette stipulation, que le Gouvernement fédéral a toujours ressentie, pourrait être sacrifiée au cours des négociations, l'entrée en guerre de l'Italie aux côtés des Alliés lui ayant fait perdre sa valeur pratique. La France s'est aussi ralliée au principe du trafic de perfectionnement, mais il a fallu accepter dans le projet de lettre confidentielle une garantie supplémentaire prévoyant qu'en cas de saisie par l'Allemagne de cuivre se trouvant momentanément sur son territoire et provenant de Suisse, le Gouvernement fédéral s'engage, par mesure de représailles, à saisir sur son propre territoire des quantités d'aluminium destinées à l'Allemagne pour une valeur double des quantités de cuivre retenues [20].

Dell'Abbadessa regrette que la distribution tardive du projet ne lui ait pas permis d'en faire une étude approfondie. Il ne voit pas d'objections à première vue à la participation du Gouvernement italien à l'arrangement projeté, sous réserve, bien entendu, de modifications de détail qu'il pourrait avoir à demander. La négociation va donc se poursuivre comme suit. Oppenheimer et son collègue Crozier, attaché commercial de France à La Haye, vont se rendre à Berne et entamer aussitôt des pourparlers avec le Gouvernement helvétique. Le Gouvernement italien soumettra le projet à un examen approfondi et enverra le plus tôt possible un délégué à Berne pour participer aux négociations avec Oppenheimer et Crozier. Avant que la conférence de Paris ne prenne fin, Gout rappelle aux délégués que les pourparlers qui doivent s'engager à Berne vont revêtir le caractère de véritables négociations diplomatiques, dans lesquelles il faudra bien tenir compte des demandes du Gouvernement fédéral, étant donné que le projet qui doit servir de base de discussion ne peut être considéré comme établi *ne varietur* et qu'une partie de la presse suisse de langue allemande poursuit déjà une campagne contre la SSE [21].

* * *

Oppenheimer et Crozier, arrivés à Berne, remettent à Frey, le 16 juin, le projet de SSE tel qu'il a été amendé à Paris. Lorsque Hoffmann en prend connaissance, la tendance n'est pas à la conciliation. Schmidheiny caractérise d'un mot la situation : L'ouvrage apporté par Oppenheimer ne satisfait pas du tout et sera sans aucun doute rejeté dans sa forme

[20] Oppenheimer à Grey, Paris, 11.6.1915, et annexes (PRO FO 551 1).

[21] Conversations entre les délégués..., 9.6.1915 (*cf.* note 11 ci-dessus).

actuelle [22]. Le Conseil fédéral décide, en effet, le 18 juin, que le projet amendé ne peut être considéré comme une base de discussion acceptable. Les griefs développés par Hoffmann sont brièvement les suivants.

L'organisation projetée jusqu'alors était fondée sur la confiance réciproque et notamment sur la confiance dans l'efficacité d'un contrôle purement suisse, tandis que le nouveau projet est dominé par un sentiment de méfiance de la part des gouvernements alliés, ce qui l'amène à prévoir une surveillance continue de la Société par les représentants de ces gouvernements. Hoffmann ne s'attarde pas à se demander quelles peuvent être les raisons de cette méfiance. Pour se tirer d'un mauvais pas, le chef du Département politique, qui estime que les manœuvres des mois précédents étaient de bonne guerre, choisit de jouer le rôle de l'innocent indigné.

« Le premier projet, poursuit-il, s'efforçait de donner à l'association envisagée un caractère privé, permettant au Gouvernement fédéral d'affirmer, au moins vis-à-vis de l'extérieur, sa position neutre et indépendante. Maintenant, il devrait garantir l'observation rigoureuse des obligations à assumer par les organes de la Société, ce qui le mettrait dans un état de dépendance vis-à-vis des gouvernements étrangers et donnerait prétexte à une immixtion de leur diplomatie. Tandis qu'auparavant, il n'était pas porté atteinte à la liberté de commerce de la Suisse, au moins en ce qui concernait ses propres produits, on voudrait maintenant que le Gouvernement suisse communiquât à la SSE toutes les opérations d'échange faites avec ces produits et la SSE aurait à porter ces données à la connaissance des gouvernements alliés. La possibilité d'utiliser à des fins de compensation les marchandises importées en Suisse continue de dépendre de la bonne volonté de ces gouvernements. Tandis qu'auparavant, on promettait à la Suisse, comme compensation des limitations qu'entraînait la constitution de la SSE, la libre importation de tout ce dont elle avait besoin, des contingents sont maintenant prévus, ce qui constitue un changement radical de tout le système. De plus, le projet augmente le nombre des articles qui devraient être frappés d'une interdiction d'exportation absolue. C'est ainsi qu'il y a eu adjonction du coton de toute espèce, du chanvre, des peaux et du cuir. »

Hoffmann estime encore que le Conseil fédéral devrait prendre des engagements d'une manière particulièrement blessante, sous la forme d'une correspondance secrète. Il juge inadmissible que la nomination des membres de la SSE et des délégués du Conseil fédéral dans les syndicats se fasse sur proposition des Alliés. La prétention d'obliger la Suisse à prévoir des représailles contre l'Allemagne lui apparaît également tout à fait inacceptable. En conclusion, conclusion à laquelle le Conseil fédéral se rallie, il ne désespère pas de parvenir à une meilleure solution grâce à des

[22] Schmidheiny à sa femme, Vera, Berne, 18.6.1915 (ASH).

discussions ultérieures, mais il ne veut pas que celles-ci ne portent que sur des points de détail à partir du projet de SSE élaboré à Paris [23].

* * *

Le jour même où le Conseil fédéral se prononce ainsi sur les propositions alliées, l'occasion se présente pour Hoffmann d'exposer au Parlement la politique du gouvernement. Le conseiller aux Etats Winiger a demandé des informations sur les intentions du gouvernement en matière d'organisation des importations dans le cours ultérieur de la guerre. Le discours par lequel Hoffmann répond, au nom du Conseil fédéral, à son interpellation, est une déclaration complexe, dont le langage technique voile l'orientation essentiellement politique et qui s'adresse au public suisse tout autant qu'à l'étranger [24].

Après un exorde peu amène à l'adresse de la presse irresponsable, la première notion capitale que développe le chef du Département politique est la suivante : La politique économique du Conseil fédéral est une politique de « défense » contre les conséquences de la guerre économique des grandes puissances. L'idée officielle, qui correspond d'ailleurs au sentiment général, est que la Suisse subit passivement les péripéties de la guerre économique. C'est passer sous silence un aspect important des choses. L'économie suisse ne subit pas seulement la conjoncture de guerre, elle s'y adapte aussi. Les rapides bouleversements structurels, le développement très inégal des diverses branches d'activité montrent bien que l'économie suisse est un facteur actif tout autant que passif des mutations économiques au cours de la période envisagée. En s'ingéniant à demeurer intégrée aux deux marchés antagonistes qui s'excluent mutuellement, la Suisse ne cesse pas de participer activement à la conjoncture économique de guerre. Bien plus, elle s'achemine vers un record révélateur. Au cours de l'année 1916, l'accroissement des exportations sera tel que la balance commerciale sera positive, fait unique dans les annales du pays [25] !

Pour accréditer l'idée d'une Suisse victime de la guerre économique, Hoffmann brosse le tableau de sa situation de manière subjective, en juriste et non en économiste. Il ne s'intéresse pas aux débouchés réels que la guerre a concrètement ouverts à l'économie suisse. Il entend démontrer, au contraire, que la situation économique est « beaucoup plus grave qu'on

---

[23] Conseil fédéral, 18.6.1915 (AF CF).

[24] Texte MS (AF 2001 (H) 1 92 b) ; texte publié *in NZZ* (765), 18.6.1915 et, quasi intégralement, *in Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 1915, p. 558 ss.

[25] Si la situation économique de la Suisse se détériore en 1917 et surtout en 1918, on fera attention à ne pas projeter cette tendance rétrospectivement sur la période 1914-1916.

ne le juge généralement ». Il ne compare pas l'activité économique de la Suisse en 1915 à son activité avant la guerre. Ce qui retient son attention, c'est ce qui sépare l'activité économique de la Suisse en 1915 de ce qu'elle pourrait être dans certaines conditions idéales qu'il appelle « le droit ». Ce droit, c'est, pour Hoffmann, celui de la Convention de La Haye, c'est le droit pour les neutres de faire le commerce de toute chose et même du matériel de guerre à la seule condition que tous les belligérants soient traités également. Or la guerre est une désintégration du marché européen en deux marchés qui se ferment l'un, celui des Alliés, à l'autre, celui des Centraux. A moins d'opter pour l'autarcie, notion en opposition totale à la tradition helvétique, la Suisse ne peut donc que s'opposer aux belligérants partisans du blocus. L'Etat neutre se trouve placé, en effet, devant l'alternative suivante : se contenter de son propre marché ou créer une brèche dans le système de cloisonnement des économies rivales. Dans la mesure où l'Allemagne, à court de certains articles, éprouve le besoin de se les procurer en trompant la vigilance de ses adversaires, il est clair qu'elle trouvera dans le neutre non autarcique un allié naturel.

Hoffmann n'explicite pas, et pour cause, ces faits essentiels. Mais ce qu'il exprime bien, ce qu'il montre clairement, c'est à quel point la Suisse est déchirée, tant par sa situation géographique particulière que par le niveau élevé de son développement économique, qui entraînent une imbrication complexe de son économie à celles de ses voisins. Ce haut niveau de développement a créé une relation de dépendance par rapport à l'économie mondiale. Et c'est, paradoxalement, cette dépendance qui empêche que la Suisse puisse renoncer à toute relation économique avec l'un ou l'autre des groupes belligérants.

Hoffmann examine ensuite de manière critique les répercussions au plan intérieur suisse des interventions économiques des Alliés. Il remarque que le particulier, soucieux avant tout de ses propres intérêts, ne peut apprécier à sa juste valeur le fait que les contrôles auxquels il se soumet mettent en danger l'autonomie du pays. Hoffmann touche du doigt le cœur du problème. Si l'activité du commerçant et de l'industriel n'intéresse pas l'Etat neutre, ainsi que l'affirme l'idéologie du droit de La Haye, au nom de quoi le Gouvernement fédéral serait-il fondé à intervenir dans les initiatives des particuliers ? Si certains d'entre eux peuvent, par exemple, tirer avantage vis-à-vis de la France du fait qu'ils n'ont pas de liens avec l'Allemagne, pourquoi le Gouvernement suisse s'y opposerait-il ? Il semble bien qu'ici, ce n'est ni la logique juridique, ni la nécessité des faits, mais bel et bien une optique politique fondamentale qui motive Hoffmann. Le chef du Département politique entend en effet que les cercles économiques dominants, qui sont liés à l'Allemagne, ne soient pas défavorisés par rapport à des concurrents qui choisiraient de s'inféoder à l'économie des Alliés. C'est dans cette perspective qu'il peut présenter le Trust d'impor-

tation comme un remède à la discrimination continue qu'impliquerait le maintien des choses en l'état.

Pour désamorcer les critiques non avertis, Hoffmann précise bien que le « Trust » dont il est question n'a pas du tout l'intention de monopoliser le commerce ou l'industrie au profit de l'Etat ou de quelques gros capitalistes. Il ne pourrait s'agir que d'une société sans but lucratif. Cette société doit être aussi purement suisse et privée pour sauvegarder l'indépendance politique et la neutralité de l'Etat, même si le Conseil fédéral doit se réserver d'exercer une certaine influence sur sa composition et sur son activité de surveillance. Les intéressés devraient se syndiquer. Mais il n'est pas prévu qu'ils y soient contraints. Toutefois, pour éviter que les dissidents ne se trouvent placés dans une position plus favorable, leur liberté de mouvement serait soumise à des restrictions. La politique d'Hoffmann est donc parfaitement ambiguë. Face à l'étranger, il défend la liberté du commerce et de l'industrie. Face aux intéressés, il entend la restreindre.

Hoffmann affirme solennellement que la politique économique du Conseil fédéral a toujours été neutre et sera toujours strictement neutre à l'avenir. Il n'en est rien. Il est clair que vis-à-vis des deux groupes de Puissances, qui pratiquent une politique économique différente, le traitement n'est pas égal. Cette attitude ne peut être avouée. Il semble d'ailleurs qu'il y a plus chez Hoffmann qu'une simple prudence déférente face à la maxime sacrée de la neutralité. Prisonnier de ses sympathies pour la cause allemande, ne se laisse-t-il pas aveuglément conduire par un préjugé ? Ce n'est qu'en passant et comme par hasard qu'il glisse subrepticement dans son exposé une phrase pourtant lourde de sens :

> « Nous sommes parvenus avec notre voisin septentrional à une solution satisfaisante en ce qui concerne l'observation loyale des obligations acceptées en rapport avec nos importations. »

C'est par ces quelques mots sibyllins qu'Hoffmann se libère du devoir d'annoncer au peuple et à ses représentants le premier accord international de haute portée du temps de guerre qu'il a négocié avec l'Allemagne, accord qui entraîne l'institution en Suisse même de contrôles allemands étendus. Des pressions exercées par l'Allemagne pour parvenir à ses fins, des négociations de Schmidheiny à Berlin, pas un mot ! Bien plus, à plusieurs reprises dans son discours, Hoffmann fait sienne la thèse allemande selon laquelle la Suisse doit être mise à même par les Alliés de servir d'intermédiaire et de faire transiter chez les Centraux, en trafic de compensation, des articles importés avec l'accord des Alliés.

Avec une certaine virtuosité dialectique, Hoffmann conclut son exposé en exprimant l'espoir que les gouvernements alliés épargneront à la Suisse tout ce qui pourrait être interprété comme une gêne démesurée apportée

à sa liberté d'action économique et comme une diminution inconvenante de son indépendance économique. Du pays, il attend une appréciation réaliste des faits. Le peuple doit avoir confiance dans ses autorités, qui n'accepteront rien d'incompatible avec l'honneur et l'indépendance du pays.

Le ton confiant de la péroraison doit servir à impressionner les Alliés. Faisant allusion à l'abondance de denrées alimentaires que leur générosité a permis à la Suisse d'accumuler, aux stocks suffisants pour dissiper toute inquiétude pour longtemps, Hoffmann se déclare certain qu'en cas d'échec des négociations, le peuple suisse supportera avec courage et patriotisme les dommages économiques qui pourraient résulter d'une situation nouvelle. Cette remarque, d'un goût douteux, d'une crédibilité discutable et, à long terme, d'une imprudence certaine, est-elle une concession aux passions de l'opinion publique ? Elle n'est, en tout cas, que faiblement tempérée par le salut tout rhétorique à la sympathie et à la compréhension que les Etats mis en cause sont censés nourrir à l'égard de la politique loyale et franche de la Confédération.

* * *

Schmidheiny, qui est venu entendre le discours de son chef, estime que celui-ci s'est acquitté de sa tâche de manière magistrale, selon son habitude. Il admire également les mises en garde « diplomatiques » à l'adresse d'Oppenheimer [26]. Le ministre de Bavière estime, lui, que les propos tenus par Hoffmann ne manifestent pas une grande confiance dans la possibilité d'aboutir à une solution. Mais il n'est pas rassuré pour autant. S'il lui semble que la Suisse s'efforce loyalement de préserver sa neutralité économique face aux Alliés, il sait que des intérêts matériels considérables agissent dans un sens contraire [27].

La pointe polémique du discours d'Hoffmann est dûment enregistrée à la légation d'Angleterre. On y remarque que le ton de la fin de la déclaration correspond à l'attitude adoptée par Frey lorsque le nouveau projet lui a été remis. Frey a donné à entendre que le Conseil fédéral n'avait pris encore aucun engagement. Oppenheimer, qui est un gentleman, s'est indigné. Il n'a pas oublié qu'il n'a quitté Berne pour Londres qu'après avoir obtenu l'accord de principe du Conseil fédéral à son projet. Il s'est offert, au cas où Frey entendait persister dans son obstination, à lui prouver, par les entrées de son journal, qu'Hoffmann l'a reçu en audience pour lui communiquer expressément l'accord du Conseil fédéral à son projet. Avant de s'effacer pour laisser Hoffmann prendre temporairement la

[26] Schmidheiny à sa femme, Vera, Berne, 18.6.1915 (ASH).

[27] de Böhm à Hertling, 19.6.1915 (GSA *Ges. Bern* 141 e I).

direction de la négociation, Frey a encore donné à entendre que la raison d'Etat l'emportait maintenant sur toutes les obligations qu'impliquerait la SSE, ce qui signifierait en pratique que même les biens importés sous l'égide de la SSE pourraient être utilisés par la Suisse pour des échanges dits de compensation.

Les Anglais, qui croyaient le Conseil fédéral acquis au projet, se demandent si les Suisses ont fait volte-face. Ou bien s'agit-il d'un malentendu ? La question ne va pas tarder à être éclaircie. Le 19 juin, Hoffmann reçoit l'ambassadeur de France. Celui-ci écoute avec sa bienveillance accoutumée les doléances d'Hoffmann. Puis, la discussion s'engage sur les difficultés pratiques soulevées par le texte de Paris. Beau se rend compte avec soulagement que l'opposition du chef du Département politique n'est pas aussi redoutable que son discours au Conseil des Etats le lui avait fait craindre. Il s'empresse de lui dire que des modifications pourront être apportées au projet. Quant à la forme, il regrette les maladresses de la rédaction et reconnaît que le « langage policier » doit disparaître. A l'issue de l'entretien, les deux hommes se séparent avec l'impression qu'un accord est possible [28].

Hoffmann met Lardy, Carlin et Planta au courant de ses négociations et leur expose le fond de sa pensée sur la question du Trust tout au moins : Le Conseil fédéral doit tenir compte d'une opinion publique extrêmement sensible à tout ce qu'elle considérerait comme une atteinte à l'autonomie du pays et à la possibilité d'y établir un contrôle étranger. S'il prête la main à la création d'une SSE munie de pouvoirs étendus, il ne saurait donner encore son assentiment à un contrôle supplémentaire exercé par des agents étrangers et, à un niveau plus élevé, à une surveillance des diplomates alliés. Et s'il appelle les hommes les plus honorables de la Suisse à faire partie de l'autorité de surveillance, il ne saurait consentir à ce qu'on commence par les considérer avec méfiance et à réduire à certains contingents les importations de la Suisse. Le projet de Paris signifie une tutelle inacceptable. Toutefois, Hoffmann précise qu'il ne renonce pas à l'idée du Trust. Grâce à certaines concessions de la part des Puissances alliées et grâce à des remaniements de rédaction, il espère parvenir à un accord satisfaisant. En conclusion, Hoffmann reconnaît qu'il s'efforce d'aller aussi loin que possible sans mettre en danger le principe d'un arrangement.

Hoffmann donne en revanche un exposé tronqué de la réalité à Lardy, Carlin et Planta, lorsqu'il les met au courant des négociations de Berlin. Il leur dit que la question des contrôles a été résolue « de manière tout à

[28] Hoffmann à Lardy, Carlin, Planta, 21.6.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b ; 2200 Londres 26 XVII A 15).

fait simple et satisfaisante ». Il ne mentionne que le rôle dévolu au Gouvernement fédéral, pour l'importation du matériel sanitaire, et à la *Treuhandstelle* d'Usteri, en passant sous silence l'activité incomparablement plus importante réservée à la légation d'Allemagne, notamment pour la surveillance des importations de l'industrie chimique et de l'industrie des machines. Il s'agit naturellement de fournir un argument, même s'il n'est pas sincère, aux diplomates en poste dans les capitales alliées : La preuve de confiance qui se manifeste dans l'institution de la *Treuhandstelle*, remarque Hoffmann avec une mauvaise foi évidente, contraste nettement avec l'esprit de méfiance qui domine le nouveau projet des Alliés.

A Londres, on enregistre ces péripéties avec philosophie : « Il fallait s'attendre, note-t-on, à une certaine démonstration d'opposition ; les Suisses négocieront et objecteront tant qu'ils auront quelque espoir d'obtenir des concessions ! » [29] A Paris, le Quai d'Orsay est enclin à suivre les conseils de modération de Beau, encore que parmi les prétentions d'Hoffmann, la théorie des échanges aux fins de compensation suscite de vives critiques [30].

Lardy a exposé, dans une note du 18 juin, que l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ne fournissent à la Suisse certains produits dont elle a besoin que moyennant contrepartie, que la Suisse doit être mise en situation d'obtenir, par échange, ces produits, qu'elle doit donc pouvoir utiliser, dans ce but, non seulement les produits mêmes de son sol, mais encore certaines marchandises qu'elle a reçues de l'étranger. Lardy ne s'est pas attardé sur la question délicate du riz. Mais le Ministère français des affaires étrangères tient à mettre les choses au point : La Confédération s'étant engagée le 23 janvier à consommer exclusivement en Suisse les riz qu'elle importerait, le Gouvernement français était fondé à supposer que le Gouvernement fédéral n'entendait pas se réserver le droit d'utiliser le riz pour des échanges avec l'Allemagne ou l'Autriche-Hongrie. La Suisse fait valoir que l'augmentation des ressources alimentaires de l'Allemagne par le riz qui lui a été envoyé de Suisse est contrebalancée par une diminution de son approvisionnement du fait des livraisons en échange de pommes de terre à la Suisse. Cet argument ne convainc pas les Français. Le Quai d'Orsay fait remarquer qu'à quantités égales, il n'y a pas équilibre. Le riz, en effet, a un pouvoir nutritif très supérieur à celui des pommes de terre et peut, en outre, se conserver indéfiniment, tandis que les pommes de terre doivent se consommer assez rapidement. Quant à la position de principe de la France face à l'attitude des Puissances centrales qui font pression sur la Suisse pour qu'elle fonctionne

[29] *Foreign Office* (O'Malley et Craigie), notices, 21.6.1915 (PRO FO 382 406).

[30] Delcassé à Beau, 26.6.1915 *(ibid.)*.

comme intermédiaire de leur ravitaillement, voici ce que la note française expose en réponse à Lardy :

> « ... à la différence des deux pays susvisés, le Gouvernement français n'a jamais songé à subordonner à des contreparties les facilités qu'il a accordées à la Suisse pour son ravitaillement. Son attitude vis-à-vis de la Suisse s'est toujours uniquement inspirée des sentiments d'amitié et d'estime qui unissent les deux pays et il s'est attaché à atténuer, dans la mesure du possible, les inconvénients résultant pour la Suisse, au point de vue économique, de l'état de guerre. Les Gouvernements allemand et autrichien procèdent de façon différente. C'est affaire à eux et au Gouvernement fédéral. Mais le Gouvernement français ne saurait, en aucune façon, subir les conséquences de cette manière de faire. Or, s'il n'a pas à élever d'objections lorsque le Gouvernement suisse se sert comme monnaie d'échange des produits mêmes du pays, il en va tout différemment lorsque ce sont des marchandises venues de France qui doivent être utilisées à cet effet. Par suite des circonstances, le ravitaillement de la Suisse s'effectue, actuellement, à peu près exclusivement par la France. Dans son désir d'être agréable à la Suisse, le Gouvernement français se charge bien volontiers d'assurer ce ravitaillement, malgré le surcroît d'encombrement qui, ainsi que ne l'ignore pas le Gouvernement fédéral, en résulte dans les ports français, surchargés par la multiplicité des transports militaires. Le Gouvernement français est heureux de fournir à la Suisse ce qui lui est nécessaire. Mais il ne saurait aller au-delà et lui fournir des éléments d'échange avec des pays qui ne traitent pas la Suisse comme il la traite lui-même, et contribuer ainsi au ravitaillement de ces pays, avec lesquels il est en guerre. » [31]

A un moment difficile des relations franco-suisses, Beau s'efforce d'interpréter de manière conciliante les exigences des Alliés. Il expose à Hoffmann que l'institution des contingents n'est pas une manifestation de méfiance vis-à-vis de la Suisse, mais qu'il s'agit d'une simple mesure destinée à rationaliser l'organisation des transports. La Suisse, argumente-t-il, ne doit pas craindre de mettre en danger son autonomie en communiquant aux Alliés ses exportations de produits nationaux s'il n'y a rien de suspect dans ces exportations. Il obtient également de Paris que, pour ménager les susceptibilités du Conseil fédéral, celui-ci n'ait pas à s'engager par écrit en ce qui concerne les modalités de désignation des membres de la SSE : une simple déclaration verbale suffira. En un mot, Beau réussit, avant que la négociation ne reprenne, à fortifier les bonnes dispositions d'Hoffmann [32].

* * *

[31] Delcassé à Lardy, 30.6.1915 (PRO FO 551 2).

[32] Beau à Delcassé, 22 et 26.6.1915 ; Delcassé à Beau, 22 et 26.6.1915 (PRO FO 382 406).

En s'exprimant de manière un peu raide, dans son discours au Conseil des Etats, Hoffmann a voulu tenir compte des fortes résistances qu'il a perçues dans certains milieux influents de l'armée et de l'économie. Une fois encore, la *NZZ* se montre d'un loyalisme à toute épreuve : « Tous les Confédérés soucieux, commente-t-elle, qui flairaient dans le Trust un danger pour la souveraineté ou la neutralité du pays, peuvent se calmer. Le peuple suisse, plein de confiance, serre les rangs derrière son gouvernement. » [33]

Si le discours d'Hoffmann a eu le mérite d'apporter enfin quelques indications concrètes à une population inquiète et sevrée de nouvelles officielles sur les négociations en cours, le chef du Département politique n'a malheureusement pas fait preuve de beaucoup de doigté vis-à-vis des journalistes. La réponse d'Hoffmann à l'interpellation Winiger a lieu alors que les passions sont tout échauffées par le débat qui se déroule en même temps au Conseil national sur la censure, débat dans lequel les minorités latine et socialiste reprochent au chef du Département politique de vouloir museler l'opinion publique. La critique des journalistes par laquelle Hoffmann a préfacé son discours en porte les marques. Il est vrai que la presse a laissé libre cours à sa fantaisie à propos du Trust. Mais elle était privée d'informations. Hoffmann n'aurait-il pas mieux fait d'en convenir plutôt que de censurer aussi violemment les journalistes imprudents ? Il leur reproche, en effet, leur irréflexion précipitée, étant donné que les négociations sont encore à un stade préparatoire. Il condamne en outre leur ignorance complète de la situation économique de la Suisse et des modalités des arrangements en discussion.

Le problème du Trust et celui de la liberté d'expression ne sont toutefois pas liés de manière purement accidentelle par l'ordre du jour du Parlement. Ils posent, en effet, dans des domaines différents, le problème fondamental de savoir jusqu'où le Conseil fédéral peut étendre l'exercice de ses compétences extraordinaires. Le débat sur la censure a été déclenché le 15 juin par le conseiller national Secrétan, rédacteur de la *Gazette de Lausanne,* qui vient de subir, à l'instar de feuilles moins remarquées, la disgrâce d'un « avertissement » officiel. La défense de la censure par Hoffmann, amplifiée par la presse alémanique, provoque un tollé dans toute la Suisse latine. La thèse d'Hoffmann est très exactement résumée, dans toute sa massivité, par la *NZZ :* Le Conseil fédéral a raison, parce qu'aujourd'hui, il est l'Etat, il est le pays [34] ! Les Romands, les Tessinois, les socialistes rejettent avec fureur une telle prétention en remarquant que les devoirs du citoyen ne se confondent absolument pas avec les devoirs

[33] *NZZ* (772), 20.6.1915.

[34] *NZZ* (734), 13.6.1915.

de l'Etat, que les pleins pouvoirs ne signifient pas infaillibilité, qu'après tout, la Suisse n'est pas en guerre et que l'heure de la dictature n'a pas encore sonné, qu'il est inadmissible enfin que le Conseil fédéral délègue à l'armée la surveillance de ce qui se dit et s'écrit.

Le *Genevois,* pour ne citer qu'un exemple modéré, comprend fort bien la difficulté du Conseil fédéral : L'Etat politique ne doit pas être suspect de n'être neutre qu'en apparence ; d'autre part, les relations économiques doivent demeurer à peu près normales. Mais il ne peut admettre que le chef du Département politique soit incapable de concilier cette neutralité politique et la liberté d'opinion dans le citoyen. Parce que la situation géographique de la Suisse la rend dépendante économiquement, le citoyen suisse doit-il bâillonner sa raison au nom de l'intérêt supérieur du ventre ? Et puis, poursuit le *Genevois,* reconnaissons-le franchement, nous ne courons pas un bien grand danger à répandre ce que nous croyons être la vérité [35].

Tel est donc l'état d'esprit des Suisses latins lorsque Hoffmann expose au Conseil des Etats ce qu'il s'efforce d'obtenir des Alliés. Dans la salle, un homme suit avec intérêt son exposé. C'est Adrien Lachenal, lié aux milieux genevois qui désirent développer le commerce franco-suisse par des voies qui leur sont propres. Il demande l'ouverture d'une discussion générale. Hoffmann s'y oppose en raison de la délicatesse de la situation. Lachenal proteste avec vigueur, mais en vain. Le président l'interrompt et la majorité du Conseil refuse la discussion [36].

Le lendemain, le *Genevois* va évidemment s'indigner de ce qu'un ancien président de la Confédération, s'exprimant en qualité de représentant élu du peuple et en tant qu'interprète de la Suisse romande, ait été ainsi « bâillonné ». L'organe radical genevois se refuse à croire que le salut de la Suisse, le succès des négociations engagées avec les Etats voisins pouvaient être compromis parce que Lachenal, ancien conseiller fédéral dont on connaît la modération, aurait fait connaître son point de vue. Ne serait-ce pas plutôt que son optimisme quant à la possibilité de mettre sur pied un Trust suisse se serait mal accordé avec le pessimisme officiel ? Sans vouloir exagérer la portée de l'incident, le journal estime qu'il est significatif qu'au vote, face aux prétentions à l'omnipotence et à l'omniscience du Conseil fédéral, les députés latins se soient opposés au bloc des Suisses allemands majoritaires, qui les ont réduits au silence, et cela au moment même où l'on affirme avec force que toute la Suisse doit battre d'un même grand cœur unanime [37] !

---

[35] *Le Genevois,* 12, 16 et 17.6.1915.

[36] *NZZ* (766), 18.6.1915 ; *Journal de Genève,* 19.6.1915.

[37] *Le Genevois,* 19.6.1915.

A Genève, remarque le consul général de France, le discours d'Hoffmann a fait une pénible impression. Il règne dans les hautes sphères politiques une vive surexcitation, mêlée d'inquiétude et de réelle irritation contre les Suisses allemands et les autorités fédérales, qu'on accuse d'être devenues plus gallophobes qu'elles ne l'ont jamais été depuis le début de la guerre. Il ne s'est pas produit seulement un mouvement de réaction autoritaire à Berne, affectant la politique intérieure, mais une modification sensible de la façon dont en envisage les questions d'ordre international. Il a suffi des débats sur la censure et sur le Trust d'importation, coïncidant avec une défaite des Russes, pour montrer que la gallophobie foncière des Suisses allemands n'avait rien perdu de sa ténacité et de son intransigeance. Au sein du Conseil fédéral, la France sait maintenant qu'elle a deux ennemis déclarés : Schulthess et Hoffmann. Motta, dont le loyalisme suisse ne saurait être mis en doute, est le prisonnier de ses collègues alémaniques comme, par définition, tous les politiciens appartenant au parti conservateur catholique. Decoppet, seul ami sincère, est sans influence et sans autorité. Ne pouvant compter sur les conseillers fédéraux latins, Pascal d'Aix recommande que la France s'efforce d'exercer une action indirecte en agissant en profondeur sur l'opinion publique et évite les manifestations d'éclat sans bénéfice réel [38].

* * *

L'entrée en guerre de l'Italie n'a pas contribué à clarifier la situation stratégique générale. Au début du mois de mai, la bataille de Gorlice a marqué le début de l'effondrement du front russe. Le succès des armes germaniques en Galicie, la reprise sensationnelle de Przemysl suffisent à compenser l'entrée de l'Italie dans la coalition alliée. Tandis que le grand-duc Nicolas s'apprête à abandonner la Galicie, la Pologne, la Volynie, la Courlande et la Lithuanie, l'Angleterre est en pleine crise gouvernementale. L'armée d'Hamilton ne parvient pas à forcer les Dardanelles. L'amiral Fisher, puis le gouvernement doivent démissionner. Les Alliés sont aux prises à une grave crise des munitions. Vue de Berne, la situation apparaît donc extrêmement fluide. On débat longuement de la durée de la guerre. Mais personne n'est à même d'en percevoir l'issue. Au Palais fédéral, on ne sait trop quel parti prendre face à Oppenheimer et à son projet de Trust. Si seulement on savait combien de temps la guerre va durer ! note Schmidheiny : Si tout était terminé en automne, le Trust serait inutile. Mais l'incertitude domine. Le 28 juin, après l'arrivée à Berne de la délégation italienne, Hoffmann confie à nouveau à Frey le projet de SSE. Schmidheiny, bien placé pour évaluer les chances de suc-

[38] Pascal d'Aix à Delcassé, 24.6.1915 ; à Beau, 23.6.1915 (MAE Guerre 1914-18 794).

cès de la négociation, est toujours incertain. Selon Frey, l'évolution de la situation militaire va permettre de respirer, ce qui changera bien des choses ; on va pouvoir se passer du Trust, et on ne s'en trouvera pas plus mal. Mais Schmidheiny est sceptique. Il admet qu'en général tout va très bien à l'Est, mais il n'ose pas encore espérer une victoire des Puissances centrales. Il lui semble que Frey ne voit pas assez loin. Qui sait ce que les Roumains vont faire [39] ?

Depuis quelques semaines, l'attitude de Frey s'est durcie. Il semble bien que son opposition au projet d'Oppenheimer ait été encouragée par la pression qu'exercent sur lui certains milieux d'affaires zurichois, notamment les directeurs du Crédit Suisse. Les propos que ceux-ci lui ont tenus un mois auparavant [40] l'ont impressionné. Les délégués alliés, s'ils peuvent espérer qu'Hoffmann est favorable à la combinaison, affrontent donc dans le négociateur officiel du Conseil fédéral un homme beaucoup plus réticent. Aussi, le marchandage, qui va porter sur le règlement intérieur de la SSE, est-il serré. Les amendements les plus importants demandés par Frey sont les suivants.

1. Frey veut que ne soient consignés à la SSE que les articles figurant sur les listes alliées de contrebande ou de prohibition de sortie. Il est possible qu'il ait songé que les listes alliées n'étaient pas identiques et surtout que la liste italienne comportait de nombreuses lacunes. S'il a fait ce calcul, celui-ci n'échappe pas à l'attention des ministères à Londres et à Paris, où l'on entend qu'en attendant l'harmonisation des listes, tout article figurant sur l'une quelconque d'entre elles soit consignable à la SSE. Au surplus, l'Angleterre et la France se réservent d'étendre l'activité de la SSE à d'autres marchandises.

2. Il est prévu que les matières premières importées sous l'égide de la SSE ne devraient pouvoir entrer dans la composition de produits à exporter chez les Puissances centrales que dans une quantité insignifiante, n'excédant pas le 2 % de la valeur totale de l'objet manufacturé. Frey demande que les représentants alliés à Berne soient habilités à accorder des permis d'exportation dans les cas où le pourcentage excéderait 2 %. Cette demande est admise.

3. Au nombre des exportations consenties à la Suisse eu égard au caractère national des industries intéressées, Frey demande que l'on ajoute à la liste des articles privilégiés les tresses pour chapeaux, les chapeaux, les tricots pour femmes et enfants, les tissus élastiques, les cigarettes et les

[39] Schmidheiny à sa femme, Vera, Berne, 15, 18 et 28.6.1915 (ASH).

[40] *Cf.* p. 176.

cigares, les chaussures pour femmes. L'Angleterre est d'accord. La France ne fait des difficultés que pour les chaussures pour femmes en cuir.

4. Frey demande que l'on réexamine les dispositions détaillées sur le cuivre. Il avoue que, par sa faute, les quantités retenues l'ont été sur la base de calculs erronés. Les Anglais, qui s'en réfèrent à l'expertise de Skipworth, sont prêts à concéder tous les points demandés par Frey. Mais les Français refusent de doubler le contingent de cuivre dont l'exportation est accordée à l'industrie des machines. En revanche, ils admettent que soit doublée la quantité de cuivre à traiter en trafic de perfectionnement.

5. Frey s'oppose à la clause qui veut que les marchandises destinées à l'armée suisse soient consignées à la SSE exclusivement. A Londres, Craigie réagit vivement. Il remarque que l'armée suisse a déjà fonctionné comme agent de l'Allemagne et ne doit pas être exemptée de l'arrangement envisagé. Mais la question est délicate, car Frey a proposé que les marchandises puissent être consignées « au Gouvernement suisse ou à la SSE », formule difficile à refuser.

6. La SSE devrait s'engager à fournir aux gouvernements alliés des statistiques complètes du trafic d'importation, d'exportation et de perfectionnement soumis à son contrôle. Frey prétend maintenant que le surcroît de travail que cela impliquerait rend la chose irréalisable. Il offre, en revanche, que les détails soient communiqués aux Alliés dans certains cas spécifiques. On comprend à Londres qu'il soit peut-être impossible d'établir immédiatement des statistiques complètes, mais on espère qu'on pourra y parvenir après un certain temps.

Les Alliés font donc quelques concessions à la Suisse. L'Angleterre se montre plus généreuse que la France. Mais si l'on est prêt à libérer tel ou tel article des restrictions envisagées, on se montre d'autant plus ferme sur la question du contrôle. Frey a présenté une autre objection fondamentale :

7. Il a demandé que le Conseil fédéral ne soit pas soumis à l'obligation de communiquer aux Alliés les statistiques des produits nationaux suisses exportés chez les Centraux en trafic de compensation, avec indication des motifs de l'échange. C'est sur ce point que les Alliés refusent le plus nettement de céder. Au cas où le Gouvernement fédéral devrait trouver cette clause absolument inacceptable, les délégués alliés devraient demander qu'elle soit incluse dans la lettre secrète. Ce n'est qu'en tout dernier lieu qu'ils pourront céder sur ce point. Le *Foreign Office* explique son point de vue comme suit : Les Alliés vont laisser entrer en Suisse des quantités considérables de matières premières, qui libéreront, par conséquence, des stocks suisses, qui deviendront disponibles pour l'exportation. Le Gouver-

nement britannique entend être absolument franc avec le Gouvernement suisse. Il s'attend à être traité de la même manière [41].

Le 30 juin, Schmidheiny remarque que le Trust se porte comme un malade : Un jour, il y a de l'espoir ; le lendemain, il décline ! Hoffmann y est très favorable, mais Alfred Frey y est opposé. « Comme ce dernier a la tête très dure, poursuit Schmidheiny, il faudra qu'il obtienne quelque chose de plus avantageux, sinon le Trust va faire faillite ! » [42]

Au *Foreign Office,* où l'on suit de très près la négociation de Berne, O'Malley rédige une notice particulièrement intéressante sur les buts de la politique anglaise en l'espèce. Le Trust doit satisfaire à trois objectifs très différents :

a) Il doit permettre d'entraver l'importation en Allemagne des articles qui pourraient lui être utiles dans la conduite des hostilités, tout en la laissant s'endetter et compromettre son change à la suite des achats qu'elle pourrait faire d'articles de luxe.

b) Le Trust doit permettre au commerce britannique en Suisse de se maintenir et de ne pas être déplacé par des projets rivaux.

c) Par le moyen du Trust, l'Angleterre veut prouver à la Suisse qu'elle se soucie de sa prospérité et qu'elle entend maintenir des relations amicales avec elle.

Ces objectifs étant contradictoires, O'Malley estime que, dans la conduite des pourparlers, le premier doit l'emporter sur le troisième jusqu'au moment où la Suisse préférerait rompre la négociation. Il est donc partisan de la sévérité et remarque explicitement que le plan d'Oppenheimer est trop favorable aux Suisses. En revanche, O'Malley se rend compte que l'Angleterre n'a pas avantage à ce que les négociations soient rompues. Dans ce cas, la Suisse pourrait laisser sortir en Allemagne de 600 à 1000 tonnes de déchets de cuivre, qu'elle s'engagerait autrement à garder pour elle. En deuxième lieu, au cas où l'Angleterre voudrait « étrangler » le commerce suisse, il est à craindre que la France et l'Italie n'en profitent pour conquérir les marchés abandonnés. Enfin, une attitude intransigeante fortifierait la propagande allemande qui désire attiser une révolte des Puissances continentales contre la puissance maritime britannique [43].

---

[41] Grant Duff à Grey, 29.6.1915 ; *Foreign Office* (Craigie), notice, 30.6.1915 ; Beau à Delcassé, 30.6.1915 ; Grey à Grant Duff, 1.7.1915 ; Delcassé à Beau, 6.7.1915 (PRO FO 382 406-407).

[42] Schmidheiny à sa femme, Vera, Berne, 30.6.1915 (ASH).

[43] *Foreign Office* (O'Malley), notice, 1.7.1915 (PRO FO 382 406).

A la légation d'Angleterre, Grant Duff s'irrite des résistances des Suisses. Il estime que c'est une malchance que la négociation coïncide avec la retraite russe et le lent progrès de l'attaque des Dardanelles, car le Suisse allemand est, selon lui, un homme qui aime être du côté du vainqueur. Les Suisses, poursuit le ministre d'Angleterre, sont des gens ennuyeux, sans imagination, peu au courant des affaires et des points de vue au-delà de leurs frontières. Ils adorent l'argent comme sans doute aucun autre peuple au monde. Ils sont fanatiques à propos de leur indépendance. Une propagande délibérée est en train de leur faire croire que les Alliés tentent de les affamer économiquement. Bien qu'il ne soit pas certain que Motta, le président, soit pro-allemand, la majorité du Conseil fédéral, assure-t-il, est de plus en plus hostile aux Alliés. La question du Trust suscite, de manière encore indistincte, un mécontentement croissant, non seulement en Suisse allemande, mais aussi dans la Suisse latine [44].

Grant Duff ne peut plus accuser les Suisses de se livrer à la contrebande. Skipworth lui rapporte, après une tournée d'inspection, qu'il n'a rien découvert de suspect : Les douaniers sont devenus plus stricts [45] ! En tout cas, l'irascible diplomate veut que les Suisses soient punis du mécontentement qu'ils ont exprimé à propos du « traitement généreux » dont ils bénéficient. Il suggère qu'en attendant la conclusion des négociations sur le Trust, toutes les exportations de laine et des articles prohibés en général soient retenues. Au *Foreign Office,* on ne se fait guère d'illusions sur les capacités de Grant Duff. On ne prête attention à ses propos que lorsqu'ils reflètent ceux d'un expert. Or voici qu'Oppenheimer, qui avait conseillé que les restrictions soient modérées, penche maintenant pour plus de sévérité. Dans ces conditions, Londres se laisse persuader. Le Comité des licences s'est d'ailleurs déjà inspiré de ce principe et va continuer de l'appliquer [46].

* * *

Le 7 juillet, les délégués alliés croient que les négociations avec Frey sont pratiquement terminées. Ils se félicitent de n'avoir abandonné aucun point important. Ils remettent les documents amendés à Hoffmann et espèrent obtenir une réponse du Conseil fédéral dans les jours suivants [47]. Cependant, Frey réclame la liste exacte des articles à consigner à la SSE et de ceux qui doivent être contingentés. Il n'ignore certainement pas que les Alliés sont incapables de lui donner ces renseignements. Il n'existe

[44] Grant Duff à Grey, 27.6.1915 (PRO FO 371 2474).

[45] Skipworth à Grant Duff, 6.7.1915 (PRO FO 382 403).

[46] Grant Duff à Grey, 5.7.1915 ; *Foreign Office* (O'Malley), notice (PRO FO 382 411) ; *Foreign Office,* notice, 7.7.1915 (PRO FO 368 1431).

[47] Grant Duff à Grey, 7.7.1915 (PRO FO 382 406).

encore aucune liste combinée de contrebande ou d'articles prohibés. Le *Foreign Office* informe Oppenheimer que les trois gouvernements alliés vont s'efforcer d'harmoniser leurs listes à Paris. Mais il va s'agir d'une affaire extrêmement délicate et ardue, qui va prendre du temps. Quant au « rationnement » de la Suisse — ainsi appelle-t-on le « contingentement » en termes clairs — le Gouvernement anglais se réserve le droit d'inclure dans la liste des articles à contingenter tout article qu'il jugera bon d'y faire figurer. En conséquence, le *Foreign Office* exige que les négociations de Berne soient conclues indépendamment de la mise au point des listes [48].

Mais à Berne, Hoffmann ne l'entend pas de cette oreille. Il veut savoir à quoi il doit s'engager. Grant Duff estime que les négociations sont entrées dans une phase critique et qu'Hoffmann veut utiliser le délai que les Alliés mettront à établir leurs listes pour ne pas conclure la négociation. Le ministre d'Angleterre note que, pendant ce temps, la propagande allemande fait de son mieux pour torpiller le projet à la onzième heure, qu'Hoffmann fait preuve d'un manque total de courage moral et que son attitude ne peut être qualifiée que de fourberie. Ce dépit violent s'explique par le fait que les délégués alliés doivent céder sur ce point et promettre de fournir les listes demandées [49].

En demandant aux Alliés d'harmoniser leurs listes, Frey savait sans doute qu'il allait créer ainsi une controverse entre la France et l'Angleterre, d'une part, et l'Italie, d'autre part. Au cours des négociations, l'Italie a en effet demandé une dérogation générale en faveur de la soie, qu'elle aimerait pouvoir exporter librement sans avoir à la consigner à la SSE. En d'autres termes, l'Italie n'entend pas renoncer aux marchés allemand et autrichien. Sur ce point, les nouveaux alliés sont en désaccord. Les Anglais prévoient que l'interdiction de l'exportation du coton va donner à la soie une valeur militaire qu'elle n'avait pas. Mais les Italiens prétendent qu'il s'agit pour eux d'une question d'intérêt national, au même titre que le thé pour l'Angleterre. En règle générale, les Italiens pressent dans le sens d'une solution libérale [50].

Le 3 juillet, Planta a informé le Gouvernement fédéral que les délégués italiens ont reçu les instructions « les plus conciliantes ». Ces instructions, qui comportent en premier lieu la recommandation de ne pas porter

---

[48] *Foreign Office* (O'Malley et Craigie), notices, 8.7.1915 *(ibid.)*.

[49] Grant Duff à Grey, 10 et 11.7.1915 (PRO FO 382 407). Ce n'est que par l'imagination que l'on peut essayer de se représenter ce que peuvent être les rapports entre Grant Duff et Hoffmann. Ce dernier confie à Gonzague de Reynold que la manière dont l'Angleterre est représentée à Berne est en train de confiner au pur scandale, alors précisément que la situation exigerait que le ministre d'Angleterre soit une personnalité intelligente, capable de comprendre tant soit peu les difficultés de la Suisse. (Hoffmann à Reynold, 11.7.1915 ; BNB Reynold Corr. aut. 120.)

[50] Schmidheiny à sa femme, Vera, Berne, 28.6.1915 (ASH).

préjudice aux exportateurs de soie, Grant Duff les attribue aux « intrigues » des Suisses. Il croit savoir, en effet, que les soyeux zurichois ont fait pression sur leurs fournisseurs italiens. Si, pour satisfaire l'Italie, ses alliées l'autorisent à poursuivre ses exportations de soie, il n'est plus possible de laisser subsister cet article dans la liste des articles dont l'exportation serait absolument interdite à la Suisse aux termes de la SSE. Oppenheimer estime qu'il serait inéquitable d'imposer à la Suisse, qui est neutre, une obligation dont l'Italie, belligérante, serait dispensée. Mais plutôt que d'omettre la soie seulement de la liste en question — ce qui, note Grant Duff, soulignerait le succès des intrigues suisses — les délégués décident d'omettre entièrement ce paragraphe du projet de lettre confidentielle. La concession est présentée comme un sacrifice consenti pour assurer le succès des négociations [51].

* * *

Le marchandage s'est prolongé dans une atmosphère désagréable et ce n'est que le 17 juillet que les négociations aboutissent à la rédaction d'un document de travail définitif, qui peut être remis officiellement à Hoffmann par Beau, Grant Duff et Paulucci. Après le « projet d'Oppenheimer » et la « version de Paris », cette nouvelle rédaction peut être qualifiée, pour la distinguer des précédentes, de « projet de SSS ». Oppenheimer note, en effet, que les Suisses, désireux de manifester leur indépendance à tout propos, ont été si loin dans leurs modifications « souvent ridicules » au projet original qu'ils ont tenu à ce que l'abréviation du nom de la Société suisse de surveillance économique ne soit plus SSE, mais SSS [52] !

Oppenheimer note, à l'intention du *Foreign Office,* qu'il est impossible de décrire à quel point les négociations ont été exaspérantes. Les délégués ont eu des entrevues infinies avec le délégué suisse. Celui-ci, poursuit Oppenheimer, est bien informé de la situation économique, des usages et des besoins de son pays, mais il n'a pas l'esprit délié et est lent à comprendre. Il n'était pas habilité à faire des concessions et n'était pratiquement que le porte-parole du ministre des Affaires étrangères. Oppenheimer

---

[51] En fait, Oppenheimer était déjà acquis à l'idée d'abandonner cette liste d'interdictions, qui a perdu une grande partie de sa signification depuis que l'Italie est entrée en guerre et que les articles stratégiques visés risquent moins de pénétrer de manière illicite sur le territoire de la Confédération. (Planta à Hoffmann, 3.7.1915 ; AF 2001 (H) 1 92 b ; Grant Duff à Grey, 12 et 16.7.1915 ; PRO FO 382 407 ; Oppenheimer, mémoire, 19.7.1915 ; PRO FO 551 2.)

[52] Le sigle du Trust va donner lieu à de nombreux jeux de mots, ainsi « Souveraineté suisse suspendue » ! La plaisanterie qu'il suggère sur le moment à l'ambassadeur de France trahit l'atmosphère d'irritation qui règne alors : « SSS = Sacrée société suisse » !

expose qu'il a été tenu compte de tous les vœux d'Hoffmann en matière de forme et de rédaction. Quant au fond, les délégués n'ont fait aucune concession essentielle. En conclusion, le délégué britannique note qu'Hoffmann semble hanté par l'idée que la presse et l'opinion publique en général puissent critiquer l'organisation projetée. Hoffmann ne s'est exprimé publiquement qu'une seule fois sur la négociation en cours, dans sa déclaration au Conseil des Etats. Ce discours, juge Oppenheimer, a démontré une extrême mauvaise foi pour toute personne au courant de la situation réelle. Hoffmann aura sans doute fait le calcul suivant : Si les négociations échouent, il aurait prévu, bien à l'avance, l'éventualité de l'échec. En cas de réussite, il pourrait mettre à son actif les concessions que les documents incorporaient déjà [53].

Oppenheimer juge que le discours d'Hoffmann n'a réussi qu'à encourager l'opposition au projet de Trust. La presse suisse, remarque-t-il, qui se trouve pour la plus grande partie dans la main des Allemands, ouvre ses colonnes à toute critique défavorable au projet, bien qu'elle n'en connaisse pas les détails. Certaines attaques contre l'Angleterre et son délégué ont été très loin. Oppenheimer songe sans doute aux feuilles qui, comme l'*Oberland* d'Interlaken, reproduisent des articles tirés directement de la presse allemande, qui attaquent violemment la politique économique des Alliés vis-à-vis de la Suisse et dénoncent la présence dans ses comptoirs et ses ateliers d'« envahisseurs en complet veston » fourrant leur nez dans les comptes et les stocks des Confédérés [54].

La légation d'Angleterre a fait rédiger un article en réponse. Elle l'a envoyé à tous les journaux importants. Mais seuls quelques-uns l'ont reproduit. Dû à la plume de Julian Grande, on peut le lire, par exemple, dans le *Journal de Genève* du 18 juillet. Grande y affirme que l'Angleterre, qui est entrée en guerre afin de défendre les droits d'un petit Etat neutre, ne saurait aujourd'hui user de sa puissance pour porter préjudice à la vie économique d'un autre Etat neutre. L'opinion a été alarmée mal à propos par des critiques fondées sur de vagues rumeurs. Oppenheimer, constatant amèrement que la *NZZ* a refusé de publier l'article de Grande, l'accuse de germanophilie. Au cas où les négociations devraient échouer, Oppenheimer estime que tous les documents anglais y ayant trait devraient être publiés. Il est certain que les concessions consenties à la Suisse créeraient une grande surprise dans la majorité des lecteurs, qui ont été sciemment mal informés [55].

---

[53] Oppenheimer, mémoire, 19.7.1915 (PRO FO 551 2).

[54] *Oberland* (83), 13.7.1915 : « Die Respektierung der politischen und wirtschaftlichen Neutralität der Schweiz » (article reproduit de la *Frankfurter Zeitung).*

[55] Oppenheimer, mémoire, 19.7.1915 (PRO FO 551 2).

CHAPITRE VIII

Les échanges de compensation

Les chefs de mission alliés ont remis à Hoffmann, le 17 juillet, les documents destinés à servir de base à la SSS, accompagnés d'une note verbale, dans laquelle ils relèvent que la nouvelle rédaction tient compte des désirs exprimés par le Gouvernement fédéral, tout en respectant les limites imposées par les instructions des gouvernements alliés. Ils déclarent se rendre compte de l'opposition que le projet en discussion a rencontrée dans une partie de l'opinion suisse, mais sont convaincus que cette opposition disparaîtra dès que le public sera mieux informé des modalités de fonctionnement de la SSS. Ils rappellent que leurs trois gouvernements sont animés du désir d'assurer aux industries suisses toutes les matières premières dont elles ont besoin pour le maintien de leur prospérité. Ils reconnaissent, en passant, que celle-ci est étroitement liée à la prospérité de « certaines industries » de leurs propres pays [1]. Le projet paraît répondre à cette condition, même s'il ne peut faire abstraction des nécessités de la situation militaire. Si, déclarent-ils, les gouvernements alliés se sont abstenus de tout ce qui aurait pu être interprété comme une atteinte aux droits souverains de la Suisse, il est, en revanche, essentiel qu'aux facilités accordées pour l'importation régulière d'approvisionnement et de marchandises importantes, correspondent des garanties effectives de la part du Gouvernement suisse pour empêcher la réexportation de ces marchandises en pays ennemis, sauf certains cas et sous certaines conditions. Ils soulignent qu'on s'est efforcé de réduire au minimum les inconvénients que cette réglementation pouvait causer à certaines industries suisses dépendant en partie d'une clientèle résidant en pays ennemi et que de grandes facilités ont été admises en faveur de ces industries.

Hormis ces considérations générales, la note verbale apporte des éclaircissements complémentaires sur deux points particuliers, la question des listes de marchandises et celle des « échanges ». La note reconnaît que

[1] Il s'agit bien entendu des fabrications de matériel de guerre.

la liste des marchandises soumises au contingentement et celle des marchandises à adresser exclusivement à la SSS ne sont pas encore définitivement arrêtées. Etant donné que le Gouvernement fédéral en connaît la teneur approximative, les trois chefs de mission alliés espèrent que le Gouvernement suisse ne subordonnera pas la conclusion des négociations à la remise préalable de ces documents.

Sur la question des échanges à effectuer par le Gouvernement fédéral au moyen de marchandises importées par l'intermédiaire de la SSS, les négociateurs ont cherché à se rapprocher de la formule proposée par le Gouvernement suisse, mais n'auraient pas pu l'adopter intégralement sans s'écarter d'un des points les plus essentiels de leurs instructions. Le système des échanges étant déclaré inacceptable en principe, une exception était stipulée, selon la proposition suisse, à la condition que le Gouvernement fédéral donnerait aux gouvernements alliés préalablement dans chaque cas tous les détails de l'opération projetée. La formule que les négociateurs alliés proposent est la suivante :

> « Bien que les Gouvernements anglais, français et italien ne puissent admettre, en principe, le système des échanges entre la Suisse et les gouvernements en guerre avec eux au moyen de marchandises importées sous le contrôle de la SSS, ils ne s'opposeront pas à ce qu'exceptionnellement certaines de ces marchandises puissent être employées à ces échanges, étant bien entendu que l'opération projetée aura été préalablement concertée entre le Gouvernement fédéral et les représentants des trois gouvernements mentionnés ci-dessus. » [2]

La divergence, commente la note verbale, ne semble pas telle qu'elle puisse autoriser le Gouvernement fédéral à préjuger défavorablement des pourparlers que cet article prévoit pour les échanges qu'il voudrait faire dans l'avenir [3].

C'est sur cette question des échanges que les positions vont maintenant se durcir. Hoffmann sait qu'au sein du Conseil fédéral la seule personnalité en mesure de lui tenir tête, Schulthess, a, dès le début, posé comme condition que cette question devrait être résolue dans le sens désiré par les Puissances centrales [4]. Hoffmann a sondé le terrain auprès de l'ambassadeur de France et lui a demandé si la Suisse ne pourrait pas disposer du riz ou du maïs pour ses échanges avec l'Allemagne. Mais Beau s'est écrié qu'une telle demande était contraire à tout l'esprit des négociations

---

[2] Projet de lettre confidentielle, § 3 (PRO FO 551 2).

[3] Beau, Grant Duff et Paulucci à Hoffmann, 17.7.1915 *(ibid.)*.

[4] Conseil fédéral, 15.6.1915 (AF CF) ; Decoppet à F. Bonjour, 16.7.1915, *in* F. Bonjour, II, p. 287.

en cours [5]. Sur quoi, la légation de Suisse à Paris a reçu du Quai d'Orsay une note exposant en termes dépourvus de toute ambuiguïté la position du Gouvernement français à propos des récentes importations de riz en Suisse. Mais Hoffmann insiste. La question des échanges ne peut faire l'objet d'une négociation particulière. Le Conseil fédéral n'acceptera pas le Trust si cette question n'est pas réglée.

Oppenheimer voit très clairement que le sort des négociations dépend maintenant de cette question des échanges. Les Suisses veulent qu'on leur reconnaisse le droit de disposer d'un contingent mensuel de riz et de maïs à des fins de compensation. Les Alliés ne sont prêts à ne leur faire une telle concession qu'à titre de faveur exceptionnelle. Hoffmann a laissé entendre que la Suisse a réservé ses propres produits nationaux pour son trafic de compensation avec l'Allemagne. Le cas de l'Autriche est différent. Celle-ci demande à la Suisse des quantités très considérables de riz et de maïs en échange contre du sucre et du fer hématite. Il est caractéristique des procédés suisses, remarque Oppenheimer, que le fin mot de l'affaire n'a été révélé qu'à la onzième heure et après trois mois de négociations. Toutefois, poursuit-il, les délégués ne sont pas tombés dans le panneau, car, depuis longtemps, l'obstination de Frey leur donnait à penser que les Suisses avaient vendu la peau de l'ours avant de l'avoir tué !

Si les quantités demandées étaient faibles, Oppenheimer serait enclin à conseiller de céder. En effet, les marchandises que les Suisses doivent recevoir en échange sont incorporées en grande partie dans des produits exportés vers l'Entente, le sucre dans le lait condensé et le chocolat, l'hématite dans les châssis mécaniques. Mais Oppenheimer trouve monstrueuses les quantités évoquées par Hoffmann. En autorisant de tels échanges, les Alliés contribueraient grandement à nourrir l'armée autrichienne. D'ailleurs, les Français, les milieux militaires surtout, sont fermement opposés au principe même de ces échanges.

Cela dit, Oppenheimer ne manque pas de signaler à Londres que la position de la Suisse est certainement difficile. Elle doit se procurer en Allemagne et en Autriche le charbon, la potasse, le sucre, le fer, les colorants, le cuivre travaillé. De plus, les Puissances centrales sont ses meilleures clientes. Si la situation militaire se présentait différemment, les Suisses se montreraient peut-être moins intransigeants. Depuis le début des négociations, l'armée russe a été repoussée. L'Autriche est en bonne posture. L'attitude du Gouvernement suisse reflète cette situation. L'état-major aurait demandé au Conseil fédéral de ne pas s'engager dans la question du Trust tant que le résultat de la présente offensive allemande à l'Est n'aurait pas été évalué. Malheureusement, poursuit Oppenheimer, la Suisse a d'amples provisions de blé. Elle peut attendre avant de donner

[5] Beau à Delcassé, 26.6.1915 (PRO FO 382 406).

sa réponse. Pour l'heure, elle peut même narguer les Alliés. Dans ces conditions, le délégué britannique recommande une modeste concession sur la question des échanges. Une telle concession pourrait permettre finalement la constitution du Trust, ce qui porterait un coup sérieux aux intérêts allemands en Suisse et affecterait de manière très directe la vie économique de l'Allemagne [6].

De son côté, Beau a demandé à Hoffmann de lui donner quelques indications sur les articles entrant en ligne de compte dans le trafic de compensation avec les Puissances centrales. Hoffmann défère à ce vœu dans une note du 20 juillet. Les articles pour l'importation desquels la Suisse serait tributaire de l'Allemagne sont les suivants :

— sucre, pommes de terre, semences de pommes de terre, d'avoine, d'orge d'été, de seigle d'été, de paille ;
— présure ;
— sels de potasse, *Thomasmehl* (engrais chimiques) ;
— fer et ouvrages en fer, fil de fer, tôle, acier-nickel, acier-chrome, plomb, nickel, zinc ;
— couleurs de goudron de houille ;
— substances et produits chimiques (sels d'aniline, huile d'aniline, benzol, alun de chrome, naphtaline) ;
— chlorure d'étain, acide salicylique, etc. ;
— produits pharmaceutiques ;
— soude ;
— charbons ;
— matériel de guerre (par exemple obusiers, moteurs pour aéroplanes, instruments d'optique, trotyle).

Les articles pour l'importation desquels la Suisse serait tributaire de l'Autriche sont les suivants :

— sucre, malt ;
— racines de chicorée ;
— cellulose, bois pour la fabrication du papier, planches ;
— charbons de bois, magnésite, graphite ;
— kaolin ;
— substances et produits chimiques (par exemple acide phtalique, naphtaline, potasse) ;
— fer et ouvrages en fer, acier, tôle, ébauches de canon pour fusils.

---

[6] Oppenheimer, mémoire, 19.7.1915 (PRO FO 551 2) ; Grant Duff à Grey, 19.7.1915 (PRO FO 382 407).

Enfin, les articles importés pouvant entrer en ligne de compte à titre de compensation, indépendamment des produits d'origine suisse, sont les suivants :

— riz, maïs, légumes, châtaignes ;
— coton ;
— chanvre, jute ;
— matières tannantes ;
— soufre.

Hoffmann précise qu'en raison même des circonstances — « puisque le cours des événements nous échappe » — il ne saurait s'agir de données absolument positives [7].

Cette nomenclature apparaît tout à fait impressionnante à Beau et à ses collègues et tout à fait hors de proportion avec les propos qu'Hoffmann leur avait tenus le 17. Ils lui rappellent qu'il avait mis hors de question les échanges avec l'Allemagne comme pouvant se faire presque totalement avec des produits d'origine suisse. Ils s'étonnent de voir qu'il est maintenant question d'une liste assez considérable de produits allemands à compenser. Hoffmann avait donné à entendre que les produits autrichiens à échanger se limiteraient presque exclusivement au sucre et à l'hématite. Or voici qu'ils trouvent, au contraire, une liste bien plus nombreuse. Enfin, l'énumération des marchandises importées en Suisse pouvant entrer en ligne de compte pour les échanges se trouve être beaucoup plus étendue qu'on ne pouvait le supposer d'après les propositions antérieures du Gouvernement fédéral. Au demeurant, les chefs de mission alliés sont moins intéressés par la nomenclature des marchandises que par les quantités sur lesquelles porteraient les échanges envisagés [8].

Le 20 juillet, le *Bund,* particulièrement optimiste, affirme que les négociations à propos d'une organisation d'importation ont abouti à un résultat satisfaisant. Une parfaite identité de vues n'a pas encore été atteinte sur la question des compensations, poursuit le communiqué publié par le journal gouvernemental bernois, mais elle peut être considérée comme certaine, compte tenu du désir sincère des deux parties de parvenir à une solution équitable. Grant Duff, que ne peut s'empêcher de voir dans ce communiqué une nouvelle preuve de la « mauvaise foi habituelle » du Gouvernement suisse, interprète correctement cette publication comme un signe de la volonté d'Hoffmann de poursuivre la négociation [9].

---

[7] Hoffmann à Beau, 20.7.1915 (PRO FO 551 2).

[8] Beau, Grant Duff et Paulucci à Hoffmann, 22.7.1915 *(ibid.)*.

[9] *Der Bund* (333), 20.7.1915 ; Grant Duff à Grey, 20.7.1915 (PRO FO 382 407).

Contrairement à ce qu'affirme Grant Duff, il ne semble pas qu'Hoffmann soit de mauvaise foi. Hoffmann doit tenir compte, une fois de plus, de l'attitute inquiétante de l'Allemagne et de l'Autriche. La légation d'Allemagne a laissé entendre que les Puissances centrales n'exporteraient plus en Suisse que contre compensation. Il faudra leur livrer des quantités importantes de marchandises importées par le Trust. Au cas où la Suisse ne s'assurerait pas une telle liberté de manœuvre, les Puissances centrales prendraient des mesures de rétorsion [10]. Hoffmann doit veiller à ce que les concessions à faire aux deux groupes de belligérants puissent s'harmoniser. Par souci de sécurité, il a donc dressé une nomenclature aussi étendue que possible des articles de compensation afin d'augmenter les possibilités de manœuvre de Schmidheiny qui est en train de négocier à Vienne et à Berlin.

Cette impression générale est confirmée par le ministre d'Autriche. Le 20 juillet précisément, Gagern s'en va sonder une fois de plus les intentions du Gouvernement fédéral. Gagern demande à Hoffmann si l'Entente croit réellement qu'en retenant 100 wagons de riz ou de pâtes, elle influencera la guerre européenne. Hoffmann lui répond que les représentants de l'Entente sont devenus « plus fous que jamais ». Gagern se demande ce qui se passerait au cas où les négociations avec les Alliés échoueraient. La réponse d'Hoffmann montre bien que celui-ci est déterminé à l'éviter : « Ce serait alors le chaos ! répond-il à Gagern. La France et l'Italie n'auraient même pas besoin de décréter des interdictions d'exportation. Il leur suffirait de prétendre que leurs chemins de fer ou leurs ports sont congestionnés pour boycotter la Suisse *de facto*. » Hoffmann remarque, en plaisantant à moitié, que la Suisse pourrait peut-être échapper totalement au Trust si les Puissances centrales obtenaient de nouveaux succès contre la Russie. Quant à Schulthess, il affirme que la Suisse n'a de provisions que jusqu'à l'automne ; après quoi, sa situation économique pourrait devenir critique si la guerre n'était pas terminée. Gagern se persuade ainsi que la situation de la Suisse est d'une gravité exceptionnelle [11].

* * *

La discussion de la question des échanges de compensation avec les Alliés est liée, pour Hoffmann, aux négociations qu'il mène parallèlement avec les Puissances centrales. Les échanges convenus avec l'Autriche et l'Allemagne ne se déroulent pas à la satisfaction des autorités fédérales. Certaines livraisons, auxquelles la Suisse tient beaucoup, n'ont pas lieu ;

[10] J. Käppeli, mémorandum d'une conversation avec le consul Löwengard, 17.7. 1915 (AF EVD GS SSS 1).

[11] Gagern à Burian, 21.7.1915, strictement confidentiel (HHS F 36 239).

d'autres ne s'effectuent qu'après de longs délais. Pour remédier à cette situation, Hoffmann envoie à nouveau Schmidheiny à Vienne et à Berlin. Rien ne témoigne mieux de la confiance d'Hoffmann en Schmidheiny que l'incident suivant. Etant donné que les négociations risquent d'être éprouvantes, Schmidheiny a prié Hoffmann de lui adjoindre un second négociateur, Frey par exemple. Mais Hoffmann, qui se méfie de l'inféodation trop marquée de Frey aux milieux d'affaires zurichois, s'y refuse avec l'argument suivant : Une deuxième personne ne peut que se mettre en travers, interrompre le raisonnement de la première et faire des bêtises [12].

L'Autriche a fait savoir à la Suisse le 6 juillet qu'elle ne pourrait plus livrer de sucre autrichien et qu'on ne pourrait plus compter désormais que sur du sucre hongrois. Des 2680 wagons que l'Autriche devait livrer, 1200 seulement ont été expédiés. A la suite du retard des livraisons autrichiennes, la Suisse a refusé de poursuivre ses propres livraisons. Le ministre d'Autriche à Berne conseille aux autorités de Vienne d'accélérer leurs expéditions, faute de quoi il pourrait en résulter des conséquences politiques fâcheuses. Gagern se fait l'avocat des dirigeants suisses : Hoffmann et Schulthess tiennent inébranlablement au principe que la Suisse doit se réserver des objets de compensation. Les négociations sur le Trust traînent de manière extraordinaire, bien qu'Oppenheimer y travaille d'arrache-pied, preuve que les Suisses ne veulent pas se laisser faire. Selon Hoffmann, les Etats alliés auraient déjà affaibli leurs prétentions et fléchiraient quelque peu. On ne peut encore prévoir l'issue de la négociation.

« Dans le pire des cas, remarque Gagern, il y aura toujours la « solution anti-Trust » — vous savez ce que je veux dire ! — qui, à ce que j'entends, a d'ailleurs déjà commencé à fonctionner. » Gagern fait allusion à l'organisation autrichienne de contrebande en Suisse. Ayant pris la menace anglaise au sérieux, il s'est demandé s'il ne convenait pas d'imaginer une solution pour neutraliser ou au moins atténuer les conséquences de l'activité d'Oppenheimer pour le cas où le Trust s'étendrait à des marchandises absolument indispensables à l'Autriche. Son collaborateur von Hevesy a proposé — nécessité ne connaît pas de loi ! — la création d'une organisation régulière de contrebande : La surveillance suisse des exportations ne s'exerce esentiellement qu'aux gares-frontière. En outre, le contrôle douanier est d'une efficacité très relative. A Genève, la nuit, toutes sortes d'articles de contrebande de guerre passeraient subrepticement la frontière voisine dans des automobiles. Pour mener à chef son action anti-Trust, Hevesy disposerait d'un homme de confiance autrichien, qui prendrait en main l'exécution pratique de l'affaire. La légation resterait entièrement hors circuit. Gagern ne se dissimule pas les difficultés de l'entreprise, où tout dépend évidemment de l'habileté du madré qui s'en

[12] Schmidheiny à sa mère, Heerbrugg, 26.7.1915 (ASH).

occupera. Hevesy espère en tout cas que, du côté suisse, on ne se montrera pas trop méticuleux dans l'exercice de la surveillance douanière, particulièrement si, de temps à autre, l'Autriche laisse sortir sans compensation quelques wagons de sucre pour les marchandises exportées de Suisse *per nefas*. La *Ballhausplatz* a toutefois déjà mis en train une action de ce genre et celui qui s'en occupe s'abstient de tout contact avec la légation [13].

Gagerne recommande chaleureusement le délégué suisse qui se rend à Vienne pour améliorer les conditions d'échange des marchandises : « Schmidheiny, écrit-il à Burian, possède une usine dans le Vorarlberg et a toujours fait preuve de beaucoup de prévenance à l'égard de la Monarchie. L'Angleterre et la France ont remis au Conseil fédéral tout un dossier accusateur l'incriminant de connivence avec l'Autriche dans les affaires d'exportation. » [14]

Les commentaires favorables de Gagern préparent à Schmidheiny un accueil amical dans la capitale autrichienne. Schmidheiny, qui y arrive le 13 juillet, se félicite des excellentes dispositions qu'on paraît y nourrir pour la Suisse. Mais il ne parvient pas à obtenir de résultats concrets. La bureaucratie austro-hongroise lui semble beaucoup plus compliquée et inefficace que celle de Berlin. Il semble que ce soit le Ministère de la guerre qui, ici comme ailleurs, est responsable de la plupart des difficultés. Aussi Schmidheiny décide-t-il de laisser les bureaux poursuivre l'examen de ses propositions et de se rendre comme prévu à Berlin. Il espère qu'il y obtiendra rapidement satisfaction sur certains points. En cas de succès à Berlin, l'Autriche hésitera sans doute moins à entrer dans ses vues.

A Berlin, où il arrive le 20 juillet, Schmidheiny éprouve une grande déception. Le but de sa mission est d'obtenir de l'Allemagne la livraison du matériel de guerre pour l'armée suisse et de mettre sur pied une opération de troc de grande envergure en matière commerciale. Schmidheiny a quitté Vienne avec l'impression qu'un arrangement satisfaisant allait pouvoir être conclu entre la Suisse et l'Autriche. Or voici que le Gouvernement allemand a décidé d'adopter une tactique qui le laisse interloqué : La diplomatie allemande ne veut pas le laisser négocier séparément avec l'Autriche et avec l'Allemagne. Le gouvernement de Berlin a convié celui de Vienne à faire front commun. Des délégués autrichiens vont arriver à Berlin. Allemands et Autrichiens vont exercer ensemble une forte pression sur la Suisse en prétextant qu'ils entendent l'épauler dans ses négociations avec l'Entente. Schmidheiny croit que les Puissances centrales vont retenir maintenant tous les articles que l'Entente aurait de la peine à livrer et qu'elles vont exiger en échange des marchandises en provenance des pays alliés.

---

[13] Gagern à Burian, 3.5.1915 ; notice jointe (HHS F 36 239).

[14] Gagern à Burian, 9 et 14.7.1915 (HHS F 36 183).

Ainsi s'éclairent les atermoiements des bureaux de Vienne. Le jour où Schmidheiny arrivait à Vienne, le Gouvernement autrichien était, en effet, déjà en contact avec celui de Berlin, qui désirait savoir, en prévision d'une action commune, quelles compensations l'Autriche voulait obtenir de la Suisse. Dans l'idée du Gouvernement allemand, l'Allemagne et l'Autriche devraient se mettre d'accord pour livrer à la Suisse un contingent global de sucre. En échange, la Suisse devrait laisser sortir toutes les marchandises que la Centrale d'achats allemande a stockées en Suisse, ainsi que celles qu'elle pourrait encore y introduire jusqu'en octobre. L'Autriche recevrait d'autres compensations [15].

La solution globale que l'on présente maintenant à Schmidheiny s'inscrit dans cette ligne. L'engagement réciproque, lui dit-on, resterait en vigueur jusqu'à la fin de l'année. Mais les marchandises de la Centrale d'achats devraient en tout cas sortir de Suisse avant que le Trust ne commence ses opérations. D'après des statistiques incomplètes, les marchandises en possession de la Centrale d'achats s'élèveraient déjà à plus de 2000 wagons de marchandises prohibées. Selon une autre notice, du 30 juin, la Centrale d'achats aurait en stock chez Winzeler Ott, son agent à Schaffhouse, plus de 25 000 tonnes de denrées alimentaires, les plus gros postes étant constitués par le maïs (40 %) et le riz (20 %). L'Allemagne adopte également le point de vue que le coton n'est pas un article de contrebande et que la Suisse, qui en possède d'importantes quantités, doit en autoriser l'exportation.

Schmidheiny est consterné. Il rend ses interlocuteurs attentifs au fait qu'il est exclu que de telles quantités de marchandises puissent passer la frontière sans attirer l'attention. Il est facile d'imaginer quelles conséquences un tel trafic déclencherait chez les Alliés. L'Entente, remarque-t-il, ne se montrera pas arrangeante à ce point ! L'attitude des Puissances centrales, qui menacent la Suisse des pires difficultés, constitue un geste inamical.

A l'*Auswärtiges Amt,* Johannes, directeur des affaires commerciales, essaie d'intimider le délégué suisse en soulevant la question du charbon. Lorsque Schmidheiny lui rappelle les arrangements conclus avant la guerre, Johannes ergote juridiquement sur la lettre des assurances données à la Suisse. Selon lui, l'Allemagne ne se serait engagée qu'à laisser passer le charbon, non pas à en fournir. Surpris et choqué par ce ton, dans lequel il perçoit une menace, Schmidheiny se laisse aller à demander si l'Allemagne veut forcer la Suisse à entrer dans la guerre. Johannes le nie énergiquement et prétend vouloir aider la Suisse en lui fournissant un argument à faire valoir dans ses négociations avec l'Entente. Mais la Suisse

[15] Hohenlohe à Burian, 17.4.1915 (HHS F 36 71) ; Ministère i. et r. des affaires étrangères, notice, 13.7.1915 (HHS F 36 183).

n'a que faire d'un appui de ce genre : Une interruption des livraisons de charbon pourrait bien se prolonger jusqu'à ce que la Suisse se trouve effectivement dans la plus grande détresse.

Schmidheiny constate avec amertume que les Allemands sont devenus soudainement très âpres, voire arrogants, et que la pression qu'ils s'estiment autorisés à exercer sur la Suisse croît avec leurs succès militaires. Le délégué suisse donne à son épouse un commentaire objectif de la situation : « Je crois, lui écrit-il le 21, que, cette fois, je ne pourrai pas du tout satisfaire mes mandants à Berne. Le vent, en effet, souffle toujours plus fort et la pression de l'Entente engendre ici une contre-pression, ce qui est en soi très compréhensible, mais n'est pas agréable pour nous, car notre vie économique est de plus en plus paralysée. » [16]

L'attitude des hauts militaires et de certains industriels suisses encourage l'Allemagne à se montrer exigeante et minent les efforts du Département politique. Ainsi, Landolt, président de l'Association des industries chimiques, a déclaré à la légation d'Allemagne à Berne que les milieux qu'il représente préféreraient se soumettre au contrôle de l'attaché commercial d'Allemagne plutôt qu'à celui de la *Treuhandstelle* d'Usteri et de ses hommes. Schmidheiny rapporte cette intervention à Hoffmann et ajoute d'un ton désabusé : « A quoi bon se donner tant de peine pour mettre sur pied un contrôle purement suisse, lorsque nos propres compatriotes nous tirent dans le dos de la sorte ? » [17]

Désorienté et déprimé, Schmidheiny se décide à rompre les négociations et à rentrer immédiatement à Berne pour conférer avec Hoffmann et obtenir de nouvelles instructions. De Berlin, il a eu le temps de câbler à Hoffmann, le 20 juillet, l'essentiel des exigences allemandes. Ce télégramme de Schmidheiny explique pourquoi Hoffmann, dans sa note du même jour à l'ambassadeur de France, a étendu autant que possible la nomenclature des articles de compensation. Mais Hoffmann s'est efforcé en même temps de limiter au minimum les ambitions de l'Allemagne. Voici, en effet, les instructions qu'il a télégraphiées immédiatement à Schmidheiny. En échange des commandes de matériel de guerre, celui-ci

---

[16] « Cela est d'autant plus regrettable, poursuit-il, qu'on doit bien admettre que la guerre durera sûrement jusqu'après l'hiver à moins qu'une chance tout à fait extraordinaire ne permette d'y mettre fin plus tôt. Les défaites russes sont certes impressionnantes, mais la Russie n'est pas encore morte et la France, l'Angleterre et même l'Italie sont encore loin du compte. » (Schmidheiny à sa femme, Vera, Berlin, 21.7.1915 ; ASH). A sa mère, il écrit le 3 août : « Quant à la guerre, pour le moment, cela va brillamment pour les Puissances centrales. Si seulement elles arrivaient à capturer un demi-million de Russes à Varsovie, on verrait poindre la fin de la guerre. ... Et cependant, je ne crois pas, je n'ose pas espérer que la guerre sera déjà terminée cet automne. » (Schmidheiny à sa mère, Berlin, 3.8.1915 ; ASH.)

[17] Schmidheiny à Hoffmann, 20.7.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b), 21.7.1915 ; notice, 30.6.1915 (AF 2001 (K) 34).

peut promettre des déchets de cuivre ou un article similaire, mais en quantité modérée, seulement en cas de nécessité absolue et lorsque les articles ne peuvent être obtenus qu'en Allemagne. L'échange des marchandises de la Centrale d'achats contre du sucre est absolument exclu, de même que leur exportation avant la mise en marche du Trust. La Suisse s'efforce d'obtenir que ces marchandises puissent être échangées en trafic de compensation, ce qui permettrait d'en exporter dans des quantités raisonnables [18].

Hoffmann écrit à Lardy que les négociations sont parvenues à un stade critique. La question des compensations constitue la pierre d'achoppement. Si la Suisse ne peut obtenir le sucre qui lui est nécessaire, ce sera l'arrêt de son industrie laitière et elle ne pourra plus livrer de chocolat et de lait condensé à la France et à l'Angleterre. Hoffmann informe Lardy que l'Allemagne fait dépendre l'exportation du charbon de l'absence de dispositions préjudiciables à l'Allemagne sur un point essentiel lors de l'institution du Trust. En d'autres termes, la question des compensations doit être réglée de manière à ne pas trop limiter la liberté de la Suisse. Le chef du Département politique laisse libre cours à son pessimisme : « La situation générale se présente de manière de plus en plus embrouillée. Nous sommes en train d'être happés par la tenaille que nous craignions depuis longtemps. » [19]

Hoffmann dit avoir la nette impression que l'Allemagne n'hésitera pas à plonger la Suisse dans les pires difficultés en lui retenant, avec des arguments plausibles, ce qui lui est le plus nécessaire. La seule et unique responsabilité, poursuit Hoffmann, en revient à notre collaboration à la politique d'affamement dirigée contre les Puissances centrales. Dans ce contexte, certains spéculent sur la possibilité de nous attirer du côté de l'Allemagne. Il ne peut être dans l'intention de l'Entente, conclut-il à l'intention des milieux dirigeants de Paris, de favoriser de telles manœuvres. Aussi les Alliés seraient-ils bien inspirés de ne pas se montrer trop sévères envers la Suisse dans la question des compensations [20].

Le 23 juillet, Schmidheiny expose de vive voix à Berne les déboires qu'il a essuyés à Berlin. Dans une lettre du même jour à sa mère, il remarque que la situation devient de plus en plus critique, pour la Suisse également. « Je suis convaincu, lui dit-il, que nos ancêtres ne se seraient pas

---

[18] Hoffmann à Schmidheiny, 20.7.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b).

[19] Hoffmann, qui argumente pour Paris, dramatise. Dans une lettre à sa mère, Schmidheiny dit aussi le 9 août que la situation devient de plus en plus critique et que les pressions s'exercent de toute part sur la Suisse. Mais il admet qu'il faut reconnaître, d'autre part, qu'à l'exception de l'hôtellerie et de la construction, les affaires en Suisse marchent très bien pour le moment. (Schmidheiny à sa mère, Berne, 9.8. 1915 ; ASH.)

[20] Hoffmann à Lardy, 20.7.1915 (AF 2001 (A) 1127).

laissé traiter comme nous devons le faire maintenant ! » [21] Même dépit, même tension dans une correspondance privée du conseiller fédéral Decoppet : Le Trust ne marche pas. L'Allemagne et l'Autriche n'y sont pas hostiles en principe, mais elles voudraient en profiter par le moyen des compensations. Or là, poursuit le chef du Département militaire, nous nous heurtons au mauvais vouloir des négociateurs alliés, qui ne paraissent pas disposés à trouver la formule qui tienne compte de nos besoins et de notre dignité. L'Autriche déjà nous refuse ses sucres. L'Allemagne fait entendre qu'elle va interdire l'exportation de ses charbons. Cette attitude rétablit l'équilibre compte tenu des sympathies qui divisent notre pays. Mais qu'allons-nous devenir ? Toutes les parties du pays seraient-elles également prêtes à supporter les sacrifices qui seraient la suite d'un refus de notre part de céder aux Alliés, d'un côté, et de l'impossibilité de satisfaire leurs adversaires de l'autre ? La situation, conclut Decoppet, est des plus pénibles pour l'heure [22].

Le 23 juillet toujours, Beau, Grant Duff et Paulucci se rendent au Département politique pour donner lecture à Hoffmann d'une note, dans laquelle ils expriment leur surprise de constater qu'il ne s'agit pas pour la Suisse de compenser seulement sucre et hématite achetés en Autriche, ainsi que cela leur avait paru résulter des conversations précédentes, mais bien toutes les fournitures provenant d'Allemagne et d'Autriche. Hoffmann leur répond qu'il regrette de ne pas s'être fait mieux comprendre, mais que telle est en effet la situation de la Suisse, obligée de concéder à l'Allemagne et à l'Autriche-Hongrie des autorisations de sortie en échange de celles qui leur sont demandées pour tous les produits, sauf le charbon, que la Suisse tire de ces deux pays. Si, dans la liste qu'il a communiquée le 20 juillet, il s'est borné à indiquer un certain nombre d'articles qui paraissent pouvoir servir aux compensations, il fait remarquer qu'il ne s'est lié à aucun engagement à cet égard et qu'il est prêt à accepter tels autres articles que les Alliés pourraient lui suggérer. Les chefs de mission alliés ne manquent pas de lui faire remarquer combien la façon de procéder des Allemands et des Autrichiens est peu amicale pour la Suisse et contraste avec celle des Alliés qui, depuis le début des hostilités, font tous les efforts pour assurer, dans la plus large mesure possible, le ravitaillement de la Confédération, qu'un accord a été réalisé sur tous les autres points de l'organisation du Trust au prix d'importantes concessions de leur part et que si la négociation devait échouer sur la question des échanges, la responsabilité de cet échec ne saurait être imputée qu'aux Puissances dont les exigences ont rendu une entente impossible.

---

[21] Schmidheiny à sa mère, Berne, 23.7.1915 (ASH).

[22] Decoppet à F. Bonjour, 23.7.1915, in F. Bonjour, II, pp. 288-289.

Hoffmann invoque une nouvelle fois le droit qu'a la Suisse, d'après la Convention de La Haye, de commercer librement, droit qui a reçu une première atteinte du fait des restrictions que la France et l'Angleterre ont, dès le début, imposées au commerce suisse par suite des nécessités du blocus. En terminant, Hoffmann promet de faire établir un tableau des quantités de chaque espèce de marchandise qui donne lieu à compensation et de le communiquer le plus tôt possible aux représentants alliés, sans dissimuler que ce travail sera assez long. Il demande à Beau et à ses collègues de lui faire connaître de leur côté les articles importés qui leur paraîtraient pouvoir, sans inconvénient, servir de compensations.

Les chefs de mission alliés emportent de cet entretien une impression défavorable. Ils sont convaincus que le Conseil fédéral est décidé à renoncer au Trust si la question des échanges n'est pas réglée en même temps. Beau fait part de son pessimisme au Quai d'Orsay : « Il est évident, écrit-il, que la situation générale pèse lourdement sur la négociation. On est de plus en plus persuadé en Suisse, surtout dans le milieux militaires, que la défaite des Russes est irrémédiable et que, même en admettant que la France puisse résister à l'assaut que l'Allemagne lui livrera bientôt avec toutes ses forces, il ne pourra s'ensuivre qu'une paix honorable et que cette paix se fera avant l'hiver. Cette opinion a couru non seulement dans la Suisse allemande, note Beau, mais chez beaucoup de nos amis romands, et le ton des journaux de Genève est significatif à cet égard. Les opposants au Trust ont beau jeu pour montrer que la Suisse n'a aucun intérêt dans les conjonctures présentes à créer de toutes pièces cette organisation coûteuse et compliquée qui devra disparaître peu de temps après qu'elle aura pu commencer à fonctionner. »

Dans ces conditions, Beau doit envisager la possibilité que les négociations soient rompues. Son collègue Grant Duff a reçu la veille un télégramme de Londres exprimant l'avis qu'il serait préférable de rompre plutôt que de céder sur la question des échanges. Il est certain, estime Beau, que la question des échanges offre aux Alliés un bon terrain de rupture et que même en Suisse, une bonne partie de l'opinion hésiterait à leur donner tort lorsqu'on connaîtrait les prétentions germano-autrichiennes. Mais il faudrait savoir quel régime substituer à celui du Trust. « Nous ne pouvons pas, conclut l'ambassadeur dans ses observations à Delcassé, faire retomber sur la Suisse les conséquences d'une situation qui lui a été imposée par l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, et nous borner à lui appliquer le régime de strictes restrictions que nous pratiquons en ce moment. » [23]

[23] Beau à Delcassé, 24.7.1915 (PRO FO 551 2).

Mais à Paris, où l'on est moins sous l'impression des difficultés que la Suisse a rencontrées à Berlin que confronté à une opinion publique souvent chauvine [24], le Ministère des affaires étrangères demeure intransigeant.

Si Oppenheimer est désireux de voir son projet initial aboutir, même au prix d'une nouvelle concession, la diplomatie française souhaite que les négociations avec la Suisse se poursuivent « dans un sens de douce et persistante fermeté ». Gout craint que le désir de finir vite n'amène à compromettre une situation qui, malgré quelques criailleries, reste bonne. Très sûr de son affaire, Gout ne croit pas qu'il faille s'émouvoir outre mesure des susceptibilités des Suisses : Qu'on leur donne de bonnes paroles, qu'on fasse des protestations du respect que l'on professe à l'égard de la souveraineté fédérale, cela est admissible. Mais il faut d'autant moins céder que les Suisses sont toujours disposés à se faire les avocats des Allemands et des Autrichiens. D'après des renseignements que Weiss, directeur aux Travaux publics, a rapportés d'un court voyage en Suisse, les « Bernois de l'état-major suisse » attendraient pour la fin du mois un grand effort allemand sur le front occidental. Leurs amis de Berlin leur auraient persuadé que ce serait le grand succès allemand et que, par conséquent, les Alliés battus accepteraient toutes les conditions des Suisses allemands. C'est pourquoi, expose Gout à l'attaché commercial britannique à Paris, on traîne en longueur les négociations et c'est pourquoi nous devons nous autres nous montrer aussi patients que fermes. Permettre un ravitaillement alimentaire même restreint par la voie suisse, déclare-t-il à Lord Granville, c'est faire brèche à notre politique, c'est reconnaître l'impuissance des Alliés à restreindre les ressources de leurs ennemis. Par cette brèche passeront tous les neutres et ce sera le fiasco de notre suprématie sur mer [25].

A Londres pas plus qu'à Paris, on n'est prêt à céder sans autre. Afin de couper court aux objections suisses sur la question des échanges, le

---

[24] La presse française continue de publier régulièrement des articles défavorables à la Suisse. Ainsi, *Le Matin* du 21 juillet publie, sous le titre « Fermons nos frontières ! », les lignes d'un certain Pierre Laval, qui n'est encore connu que comme écrivailleur et député socialiste de la Seine. Le correspondant à Paris du *Journal de Genève* juge que l'article, dirigé uniquement contre la Suisse, témoigne d'une rare ignorance et d'une étrange superficialité d'esprit. Son auteur aurait constaté, au cours d'un voyage en Suisse, que les vins de France et les bois des îles auraient pénétré en Allemagne après avoir traversé la Suisse ! Quelques jours plus tard, le député René Besnard, ancien ministre des colonies, viendra au secours de la réputation helvétique dans les colonnes du *Matin*. Mais ce genre d'intervention peut-il effacer tout l'effet des écrits défavorables destinés à satisfaire des besoins d'indignation scandaleuse ? *(Cf. Journal de Genève,* 22 et 24.7.1915.)

[25] Gout à Granville, 22.7.1915 (PRO FO 382 407).

Foreign Office se demande s'il ne serait pas possible d'offrir à la Suisse ce qu'elle prétend ne pouvoir obtenir que des Puissances centrales. Londres consulte donc Paris et Rome. Il est clair, expose le *Foreign Office* au Quai d'Orsay, que la position des Alliés face au Gouvernement suisse serait « immensément fortifiée » s'il leur était possible d'assurer à la Suisse, qu'en cas de besoin, ils pourraient lui fournir une quantité adéquate des marchandises en question à un prix raisonnable. Au surplus, il est souhaitable que les Alliés soient en mesure d'approvisionner les fabriques suisses travaillant pour l'Entente. Celles-ci doivent en tout cas continuer à recevoir les matières premières et le charbon nécessaires à l'exécution des contrats militaires en cours au cas où le Gouvernement allemand se déciderait à concrétiser ses menaces. En ce qui concerne l'hématite, le *Foreign Office* estime que l'Angleterre pourra en exporter suffisamment à un prix acceptable. L'Espagne entre aussi en ligne de compte comme fournisseur éventuel. Une enquête permettra de savoir si l'Angleterre peut aussi livrer de la fonte. La question du charbon présente de plus graves difficultés. Le problème principal réside dans le manque de tonnage, qu'aggraverait au surplus tout retard dû à la congestion des ports français [26].

A Paris, on partage les préoccupations du *Foreign Office*. A Rome également, des instructions très fermes ont été préparées sur la question des échanges. L'ambassade d'Italie à Paris informe le Quai d'Orsay que les usines italiennes pourraient fournir à la Suisse une partie du sucre qui lui est nécessaire pour la fabrication du chocolat [27].

* * *

Le 21 juillet, à la suite des mauvaises nouvelles reçues de Berlin, Hoffmann alerte les légations de Suisse à Paris, Londres et Rome et leur demande d'obtenir d'urgence l'envoi d'instructions conciliantes aux représentants alliés à Berne. Il informe Lardy que d'après les communications de Beau, le Gouvernement français ne semble pas disposé à se montrer conciliant et que le succès du Trust en est compromis. Il prie Lardy d'attirer immédiatement l'attention des personnalités influentes sur les larges concessions que la Suisse a faites en acceptant de limiter sa liberté économique et sur l'impression fâcheuse que l'échec des négociations produirait dans l'opinion publique. A Carlin et à Planta, Hoffmann expose que le refus de l'Entente de garantir à la Suisse la possibilité de procéder aux échanges de compensation réduira de grandes industries à l'inactivité. Le

[26] Grey à Bertie, 21.7.1915 (PRO FO 551 2) ; Grey à Imperiali, 27.7.1915 (PRO FO 382 407).

[27] Gout à Granville, 22.7.1915 (PRO FO 382 407).

Trust n'aurait ainsi plus guère d'utilité et l'opinion publique n'en voudra pas [28].

Au Quai d'Orsay, Gout tient, le 23 juillet, les propos suivants à Stroehlin, un collaborateur de Lardy : Les démarches en faveur de la Suisse se heurtent à davantage de difficultés depuis le discours prononcé aux Chambres par le conseiller fédéral Hoffmann à propos de la SSE. Le Ministère de la guerre est mal disposé à l'égard de la Suisse. Lui-même, Gout, a toujours fait son possible pour faciliter les bonnes relations, mais sa tâche n'est pas rendue aisée. Au lieu d'huile, il ne faut pas verser de l'eau ou du vinaigre dans les serrures si l'on veut que les portes s'ouvrent ! L'attitude de M. Hoffmann, esprit clair et précis, ne s'explique pas. Il faut bien se pénétrer de l'idée que la France est belligérante et ne peut laisser une nation neutre faire avec l'ennemi des échanges pour lesquels des marchandises provenant de France entreraient en jeu, lorsqu'elle sait que son adversaire manque de certains produits. Dans cette question des compensations, la condition à teneur de laquelle la Suisse recevrait 200 wagons de riz par mois qui iraient en Autriche et seraient échangés contre des produits autrichiens, est inacceptable. S'il proposait à son ministre de consentir à cela, il pourrait être accusé d'avoir pactisé avec l'ennemi. Or, il ne tient pas à être fusillé ! L'opinion en France ne permet pas ce mode de compensation.

En vue de faciliter la tâche de l'industrie suisse, poursuit Gout, le Gouvernement français et ses alliés ont proposé la création de la SSS, qui laisserait intactes la neutralité et l'indépendance de la Suisse. Si la Suisse ne veut pas de ce cadeau, elle n'a qu'à le dire ! Si elle refuse, la France maintiendra le statu quo, ne laissera sortir que les marchandises adressées à des maisons dont elle sera absolument sûre, en ne donnant que le strict nécessaire, et demandera, comme actuellement, des garanties de contrôle, que M. Hoffmann a jugées insultantes. L'industrie suisse que les Alliés veulent aider, favoriser, continuera à vivoter comme elle pourra ! L'Angleterre, l'Italie sont dans les mêmes idées que la France et veulent que le blocus soit effectif à l'égard des Austro-Allemands [29].

Alors que son collaborateur recueille l'opinion de Gout, Lardy essaie d'influencer, à un niveau supérieur, Ribot, le ministre des Finances, et Delcassé, le ministre des Affaires étrangères. La conversation est plus civilisée, voire cordiale, mais Lardy, malgré toute son habileté, ne parvient pas à enthousiasmer les deux hommes d'Etat pour la cause qu'Hoffmann l'a chargé de plaider. Il semble que Delcassé pense, d'une autre manière, la même chose que Gout ou, dans les termes de Lardy : Gout

[28] Hoffmann à Lardy, Carlin, Planta, 21.7.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b).

[29] Stroehlin, notice à la suite d'un entretien avec Gout, 24.7.1915 *(ibid.)*.

dit cyniquement et grossièrement et anti-amicalement à Stroehlin ce que Delcassé dit avec l'intention d'être aimable. Le 26, Lardy s'est rendu confiant chez Delcassé. Mais les déclarations du ministre des Affaires étrangères le déçoivent. Le ton de Delcassé est tout à fait amical. Lardy est convaincu qu'il est sincère dans ses sentiments de bonne volonté envers la Suisse. Mais il revient toujours à son raisonnement : « Comment pourrais-je me défendre ici devant l'opinion publique si j'autorisais la Suisse à envoyer 200 wagons de riz par mois aux Autrichiens, quand ou saura que ces 200 wagons représentent la ration normale de riz de 666 000 soldats ennemis ? »

A cela, Lardy rétorque qu'il faut tenir compte des proportions. La Suisse compte 4 millions d'habitants, alors qu'il y a 120 millions d'Austro-Allemands, soit 30 fois plus. Cent wagons représentent quelque chose pour la Suisse : leur équivalent en sucre est important pour la Suisse, tandis qu'il faudrait 30 fois plus de marchandises pour assurer aux Austro-Allemands un avantage équivalent. Nous n'avons aucun intérêt à payer trop cher ce que les Austro-Allemands nous livrent, ajoute Lardy, et ce qu'ils nous livrent est destiné à nous permettre de vivre, comme aussi, très souvent, à nous permettre de fournir à la France et à ses alliés des marchandises qui leur manquent. Nous avons donné suffisamment de preuves, dans cette guerre et dans toute notre histoire, de notre volonté d'être indépendants et de ne nous mettre au service d'aucune Puissance étrangère, pour qu'on nous fasse crédit de la liberté de mouvements nécessaire pour sauvegarder un minimum d'existence à nos industries et un minimum d'approvisionnements à notre peuple. Nous sommes séparés de la France et de ses alliés par une seule rédaction ; on voudrait exiger de nous le consentement préalable de trois gouvernements étrangers à chaque compensation ; nous acceptons de notifier *préalablement tous les détails* de *chaque* opération projetée ; si cela a un sens, cela signifie que les gouvernements alliés peuvent nous faire aussitôt part de leurs objections et ces objections seront forcément d'un grand poids auprès du Conseil fédéral. Nous aussi, nous sommes un gouvernement d'opinion ; nous avons souffert pendant des dizaines d'années des pressions diplomatiques de Metternich, de Guizot, et avons fait une petite guerre civile pour nous sortir de cette tutelle. Depuis un demi-siècle, on a reconnu dans le monde entier la sincérité de notre indépendance de toute influence étrangère. Nous saurons tenir compte des objections qui nous seront faites contre certains échanges, mais nos amis de la quadruple Entente devraient aussi tenir compte de la nécessité économique où nous pouvons nous trouver de négocier ou de subir certains échanges à négocier par nous au mieux des circonstances et en tenant compte, évidemment, de nos rapports avec la quadruple Entente. C'est l'intérêt de tous que la Suisse conserve un minimum de liberté d'action et ne soit pas comprimée, poussée vers l'un ou

l'autre des groupements en lutte, contre toutes ses traditions et contrairement à l'âme même de son histoire.

En réponse à cette éloquence, Delcassé en revient toujours à ses 666 000 Autrichiens. Il est très amical dans la forme. Mais Lardy n'ose pas croire qu'il transigera beaucoup dans le fond. Le ministre de Suisse conseille donc à Hoffmann de limiter peut-être expressément les marchandises pouvant faire l'objet d'échanges, d'en limiter même les quantités. Mais il ne faut pas espérer beaucoup. Delcassé s'attend à ce que la conversation traîne jusqu'à la remise des statistiques qu'on lui a promises. En outre, la France et ses alliés pourraient étudier les moyens de fournir à la Suisse du sucre italien, du charbon anglais et du fer anglo-français. Delcassé croit que l'Allemagne n'exécutera probablement pas sa menace de prohiber la sortie du charbon, car elle a besoin d'argent et 600 wagons de charbon par jour représentent un joli denier. Delcassé promet d'étudier les deux rédactions sur les compensations avec la volonté d'arriver à un accord qu'il désire vivement, mais il prie instamment la Suisse de se rappeler que la France est en guerre et se trouve en présence de nécessités d'existence aussi respectables que celles de la Suisse, ce qui impose des transactions [30].

Dans son entretien avec Lardy, Delcassé, qui n'a sans doute pas suivi de très près la négociation de Berne, a exposé de manière très docile les principes définis par Gout. La vivacité et l'exactitude des observations de Lardy permettent à Hoffmann de saisir l'état d'esprit qui règne à Paris presque aussi bien que Beau, qui reçoit directement ses instructions du Quai d'Orsay.

Gout s'est inquiété de voir que Beau commençait à fléchir. Il le met en garde. Les réticences suisses sont de nature à faire redouter qu'un accord éventuel ne soit pas tenu du côté suisse avec le scrupule nécessaire. D'autre part, il n'est pas possible, tant au point de vue strictement militaire, qu'au point de vue de l'effet produit sur l'opinion publique des pays alliés, d'accepter le principe des échanges tel que l'entendent Hoffmann et les Empires germaniques. Gout estime donc qu'à moins d'un revirement d'opinion chez Hoffmann, il ne sera pas possible de mener à bonne fin la constitution de la SSS. Cela dit, il ne croit pas qu'il y ait lieu pour les Alliés de prendre l'initiative de la rupture. Beau et ses collègues devront plutôt s'efforcer de faire comprendre non seulement au gouvernement, mais encore au peuple suisse, que ce projet d'organisation n'avait été mis en avant qu'avec la pensée de faciliter l'alimentation loyale de l'industrie suisse et avec le souci de ménager les droits souverains de la Confédération.

---

[30] Lardy à Hoffmann, 26.7.1915 *(ibid.)*.

Si les Alliés se placent à ce point de vue, ils n'ont pas à marquer une hâte quelconque d'arriver à la conclusion. Ils peuvent continuer à pratiquer la même politique économique qu'ils ont suivie depuis le début de la guerre, c'est-à-dire surveiller eux-mêmes les importations qu'ils laissent entrer en Suisse sous garanties. Ils seront seulement amenés à se montrer plus exigeants pour ces garanties. Pour ne rien compromettre, Beau devrait donc laisser Hoffmann établir le tableau des marchandises qui donnent lieu à compensation, sans lui cacher que le principe même des échanges est inadmissible. Si, après le délai qui lui aura été ainsi accordé, Hoffmann croit devoir maintenir sa prétention, ce sera lui qui portera la responsabilité de l'échec des négociations et du maintien d'un régime préjudiciable à la vie économique de la Suisse. En conclusion de ses instructions à Beau, Gout se déclare persuadé que, si les Alliés maintiennent sans impatience et sans brusquerie leur point de vue, l'opinion publique suisse comprendra leur attitude et Hoffmann lui-même finira par voir que la constitution de la SSS est une nécessité pour la Suisse [31].

Gout donne connaissance de ces instructions au *Foreign Office* et en résume une nouvelle fois l'esprit : De la fermeté, de la patience et surtout la volonté de ne pas considérer comme un échec pour les Alliés le maintien de la situation actuelle, qui est surtout gênante pour le commerce suisse. Nous avons vécu un an de guerre sans « Trust suisse » et sans avoir alimenté sérieusement l'Allemagne et l'Autriche par cette voie, expose-t-il ; il ne faut pas croire que le Trust empêcherait toute contrebande par la seule vertu de quelques feuilles de papier noirci. Il eût certainement, pendant quelque temps du moins, endormi les méfiances, mais c'est tout [32] !

* * *

La diplomatie française, on le voit, prend de plus en plus fermement la direction des négociations avec la Suisse. Le succès qu'elle a obtenu en réussissant à convoquer, en juin, une conférence économique des Alliés à Paris l'a encouragée. Mais c'est surtout la crise que traverse le Gouvernement anglais qui lui permet de s'affirmer face à son alliée. L'Angleterre, premier moteur de la guerre économique, passe par une période difficile. Les espoirs qu'elle mettait dans l'offensive des Dardanelles sont déçus. La crise des munitions sévit. Montagu, secrétaire des finances au Trésor, dénonce les arrangements confus et chaotiques qui président à la conduite de la guerre économique [33].

---

[31] Delcassé à Beau, 25.7.1915 (PRO FO 551 2).

[32] Gout à Granville, 25.7.1915 *(ibid.)*.

[33] Montagu, mémoire et annexes, 22.7.1915 (PRO Cab 37 131).

Dans ces conditions, le *Foreign Office,* lassé par les difficultés de la négociation de Berne, est prêt à envisager de nouvelles solutions et ne demande pas mieux que la diplomatie française se montre vaillante et soit prête à l'assister de son expérience et de ses conseils. La question des compensations soulevée par le Gouvernement suisse met la patience du *Foreign Office* à rude épreuve. Les arguments des Suisses en faveur de leurs échanges apparaissent faibles. La première réaction à Londres est de se demander pourquoi la Suisse ne va pas acheter son sucre et son hématite ailleurs qu'en Autriche. Plutôt que de laisser le riz sortir, ne vaut-il pas mieux abandonner l'idée de SSS et appliquer un système de rationnement calculé sur la base des importations normales et assorti d'un système de garanties individuelles ? Londres consulte Paris : Le moment n'est-il pas venu de dire aux Suisses que les Alliés ne peuvent plus continuer à admettre des arguments fondés sur des menaces et des exactions de l'Allemagne et de l'Autriche ? Les Alliés ne peuvent-ils pas considérer au contraire qu'ils sont parfaitement en droit de donner à entendre, en réponse à de tels arguments qu'ils menaceront l'alimentation de la Suisse au cas où ils n'obtiendront pas des garanties satisfaisantes ? En attendant une réponse de Paris, le *Foreign Office* avise Oppenheimer qu'il est préférable d'abandonner le projet de SSS plutôt que de faire de nouvelles concessions [34]. Il est remarquable de noter à quel point les réactions de Londres et de Paris sont parallèles.

Les dispositions du *Foreign Office* sont donc tout sauf favorables lorsque Carlin intervient, les 22 et 23 juillet, pour demander l'envoi d'instructions conciliantes à Berne sur la question des compensations. Du point de vue suisse, on se demande si Oppenheimer n'a pas intentionnellement passé sous silence, dans ses rapports à Londres, la difficile question des compensations, puisque celle-ci suscite maintenant une telle surprise. Non sans quelque exagération, Hoffmann prétend en effet que cette question était dès le début au premier plan de la discussion. Pour justifier cette affirmation, il rappelle que la note suisse du 5 décembre 1914 signalait déjà que la Confédération ne pourrait pas renoncer à un trafic de ce genre ; le Gouvernement fédéral n'a pas changé d'opinion entre-temps. Il est vrai qu'un passage de la note suisse du 5 décembre peut être interprété dans ce sens, mais ce qu'Hoffmann feint d'ignorer, c'est que les délégués alliés n'ont pu en comprendre la signification pratique que tout récemment. Quoi qu'il en soit, l'Angleterre doit se rendre compte que le Trust n'aurait qu'une valeur très restreinte pour la Suisse s'il ne lui était pas possible de procéder à ces échanges de compensation. En outre, Carlin

[34] *Foreign Office,* notice, s.d. ; Grey à Bertie, 22.7.1915 ; Grey à Grant Duff, 22.7.1915 (PRO FO 382 407).

doit faire remarquer que le sucre et l'hématite, dont Hoffmann avait parlé, n'ont été cités qu'à titre d'exemples. De toute manière, pour ne reprendre que le cas du sucre, de quel pays, hormis l'Allemagne ou l'Autriche, la Suisse pourrait-elle faire venir les 1000 tonnes dont elle a besoin chaque mois pour ses fabriques de lait condensé et de chocolat ? Le problème est insoluble, à moins que l'on ne veuille imposer des sacrifices financiers impossibles à supporter à ces importantes industries suisses [35].

Les premières réactions aux arguments de Carlin sont franchement négatives : Les Suisses ne se rendent pas compte que nous leur octroyons une faveur en leur faisant cadeau de la SSS et que ce n'est pas nous qui leur demandons des faveurs [36] ! Ainsi s'exprime textuellement l'état d'esprit qui règne au *Foreign Office*. Mais cette première réaction passée, un doute effleure les fonctionnaires anglais. C'est surtout un rapport de Grant Duff du 25 juillet qui va jeter l'indécision à Londres.

Grant Duff a appris « de source sûre » que le ministre d'Allemagne à Berne aurait eu une entrevue orageuse avec Hoffmann, au cours de laquelle il lui aurait dit que si la Suisse cédait aux Alliés sur la question des échanges, l'Allemagne lui couperait le charbon. Il est bien improbable qu'une telle entrevue ait eu lieu. Il semble au contraire qu'au cours de son séjour à Berlin, Schmidheiny ait reçu des informations apaisantes sur l'attitude de l'Allemagne. En tout cas, le 26 juillet, à la veille de son retour à Berlin, il ne prend plus très au sérieux les menaces de représailles de l'Allemagne [37]. Il est certain que l'on aura dramatisé au Palais fédéral les menaces allemandes et qu'on aura cherché à impressionner le ministre d'Angleterre. Si tel a été le calcul, Grant Duff joue en tout cas fort bien le rôle qu'on a imaginé de lui faire jouer. La Suisse est dans un dilemme, mande-t-il à Londres. A mon avis, ce serait une grave erreur de prendre n'importe quelle mesure qui pourrait donner au parti militaire suisse la chance qu'il espère [38].

On se demande à Londres ce qu'il y a de vrai dans la dépêche alarmiste de Grant Duff. Les Suisses auraient-ils de mauvaises intentions ? Les échos qui parviennent à Londres des interventions suisses à Paris et à Rome tendent à présenter sous un jour inquiétant les initiatives de la diplomatie helvétique. L'ambassadeur d'Angleterre à Paris rapporte que Lardy, lors de son récent entretien avec Delcassé, aurait écouté les objections de son interlocuteur à propos des compensations, puis, après un

---

[35] Hoffmann à Carlin, 23.7.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b) ; Carlin à Grey, 23.7.1915 (PRO FO 382 407).

[36] *Foreign Office,* notice, 24.7.1915 (PRO FO 382 407).

[37] « ... Deutschland will ein wenig Repressalien ausüben wegen des Trustes. » (Schmidheiny à sa mère, Heerbrugg, 26.7.1915 ; ASH).

[38] Grant Duff à Grey, 25.7.1915 (PRO FO 382 407).

moment de silence, aurait « murmuré » quelques mots sur la nécessité éventuelle pour la Suisse d'abandonner sa neutralité [39].

A la lecture de la dépêche de Grant Duff, le *Foreign Office* se convainc que l'Allemagne est prête à tenter une « action violente ». Ce nouvel élément d'information, quelle que soit sa valeur intrinsèque, modifie aussitôt l'optique de Crowe, alors que ses subordonnés continuent à raisonner dans la voie qu'ils s'étaient d'abord tracée. Ainsi, Craigie estime que les amendements au projet d'Oppenheimer sont trop importants, que leur effet cumulatif enlève une bonne partie de l'attrait que la SSS pourrait avoir pour l'Angleterre. O'Malley résume la situation comme suit : Les Alliés ont constamment essayé de parvenir à leurs fins en tendant des pourboires à la Suisse. L'Allemagne, elle, use de la menace. Mais la France et l'Italie ne sont-elles pas en meilleure position pour menacer la Suisse ? Peut-être y a-t-il d'excellentes raisons qui recommandent de ne pas user de menaces à l'égard de la Suisse. Toujours est-il que la question n'a jamais été ouvertement discutée. C'est à ce point que Crowe intervient et coupe court à ce genre de spéculations. Il déclare nettement qu'il attache beaucoup moins d'importance que ses subordonnés aux objections qu'ils sont en train de formuler et il leur rappelle qu'ils ne doivent pas négliger les avis de Paris et de Rome [40].

Le 28 juillet, une conférence interministérielle se réunit à Londres, au *Home Office,* pour examiner s'il serait possible de ravitailler la Suisse en charbon au cas où l'Allemagne interromprait ses livraisons. Il se dégage de la réunion l'impression que la chose est possible [41]. En conséquence, le *Foreign Office* remet à Carlin un aide-mémoire l'informant que le Gouvernement anglais ne peut aller plus loin dans ses concessions sur la question des compensations, mais qu'il examine si les besoins de la Suisse en sucre, hématite et charbon ne peuvent pas être satisfaits par une autre source que l'Allemagne et l'Autriche [42].

* * *

Lorsque, suivant les instructions d'Hoffmann, Planta intervient le 23 juillet à la *Consulta,* il n'adopte pas le ton qui conviendrait à première vue au représentant d'un petit Etat neutre. Il n'ignore pas que certains milieux italiens craignent que la Suisse ne fasse cause commune avec l'Autriche. Sur un ton impérieux, il rend Sonnino attentif aux dangers

[39] Bertie à Grey, 28.7.1915 *(ibid.).*

[40] *Foreign Office* (Craigie, O'Malley, Crowe), notices, 26 et 27.7.1915 *(ibid.).*

[41] *Foreign Office* (O'Malley), notice, 29.7.1915 (PRO FO 551 2).

[42] Carlin à Hoffmann, 29.7.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b).

économiques et politiques qui résulteraient d'une tutelle excessive imposée à la Suisse. Il exprime sa ferme conviction que les exigences de l'Italie et des Alliés signifient une violation du traité de commerce en vigueur, que la Suisse ne saurait tolérer.

Sonnino, irrité, répond à Planta qu'il est absolument exclu qu'un Etat belligérant laisse transiter des marchandises que son ennemi pourrait utiliser dans un but de guerre. La Suisse ne peut exiger de l'Italie que celle-ci lui envoie du riz qui doit aller en Autriche. Le riz est aussi utile à l'Autriche que des canons ! Sonnino ne cache pas sa colère : D'une part, la Suisse se laisse imposer par l'Autriche la livraison de riz contre du sucre et, d'autre part, elle se permet de faire des reproches à l'Italie lorsque celle-ci n'entend pas laisser transiter sans autre cette marchandise !

Mais pour Planta, l'argumentation de Sonnino est « tout à fait fausse » ! Le sucre que l'Autriche livre à la Suisse est un produit national. L'Autriche n'a aucune obligation de livrer du sucre à la Suisse, tandis que l'Italie a l'obligation conventionnelle de laisser transiter les marchandises destinées à la Suisse, sans parler des assurances que le Gouvernement italien a données à la Suisse au début de 1915.

Sonnino refuse d'admettre ce point de vue et fait valoir que le traité de commerce italo-suisse contient une clause de guerre. Mais Planta rétorque qu'il est tout à fait clair que cette clause de guerre a un tout autre sens ; l'interpréter comme le fait Sonnino constitue une violation de la convention et une dénégation de toute notion du droit !

A ce stade de l'altercation, Sonnino, excédé par la controverse juridique, déclare à Planta qu'il maintient son point de vue et que, de toute façon, l'heure est mal choisie pour « faire de la logique » ! Il s'agit de voir maintenant ce qui est dans l'ordre du possible. L'Entente est prête à donner à la Suisse ce qui lui est nécessaire. Si les Centraux font des difficultés à propos des articles de compensation, on examinera s'il n'est pas possible que la Suisse se procure ces marchandises dans les pays de l'Entente. L'Italie peut lui livrer du sucre.

Cette ouverture embarrasse Planta. Aussi répond-il immédiatement qu'il ne s'agit pas seulement de sucre, mais d'une question de principe. Sonnino, qui ne veut pas se laisser entraîner à nouveau sur ce terrain, a sans doute perçu une hésitation chez son interlocuteur : « Eh bien ! lui dit-il, étudions les détails de la question ! » Nouvel embarras de Planta. Celui-ci n'a pas été mis au courant par Hoffmann de la liste des articles pouvant servir de marchandises de compensation. Il lui en fera d'ailleurs le reproche, lorsqu'il lui rapportera son entretien avec Sonnino. Par manque d'information, il doit donc renoncer à la discussion particulière proposée par le ministre des Affaires étrangères. Tout au plus fait-il allusion au charbon. Mais Sonnino a une réponse toute prête : L'Angleterre peut en livrer. D'ailleurs, c'est sur ce point que la Suisse a le moins à craindre, car

l'Allemagne reçoit déjà en échange des produits suisses, à propos desquels les Alliés ont moins de raisons de protester. Sonnino songe peut-être à l'aluminium et aux produits du four électrique. Planta, ignorant l'existence d'un tel trafic de compensation, ne sait plus quoi répondre. Se voyant à court d'arguments, il se rabat sur l'opinion publique : « Les conséquences pourraient être des plus fâcheuses ! » Mais Sonnino, qui a maintenant triomphé de son adversaire, met fin abruptement à l'entretien : « Ça, lui dit-il souverainement, c'est une menace à laquelle je préfère ne pas répondre. » [43]

* * *

Dans les derniers jours de juillet, le Gouvernement suisse ressent ainsi tout l'inconfort de la position géo-économique du pays et subit fortement les pressions que les belligérants exercent sur lui. A aucun moment, d'ailleurs, il ne songe à mettre fin à la tension en se laissant entraîner dans l'un ou l'autre des deux camps. Ignorant les dispositions que le Gouvernement allemand compte arrêter, Hoffmann s'efforce avec ténacité de convaincre les Alliés que la Suisse ne fait pas preuve d'obstination en ne cédant pas sur la question des compensations. Ses efforts portent principalement sur deux points. Il fait comprendre aux Alliés que la Suisse ne peut pas compter sur leurs promesses de la ravitailler. Parallèlement, il tâche de montrer, chiffres en main, que les échanges prévus doivent constituer un commerce modique et raisonnable.

A Rome, Sonnino va devoir se laisser persuader que sa position intransigeante est intenable et que les Alliés ne pourront pas fournir pratiquement à la Suisse tout ce que l'Allemagne et l'Autriche lui procurent. Hoffmann fait remarquer à Planta que le point de vue de Sonnino est en contradiction avec l'attitude des délégués alliés à Berne. Ceux-ci n'ont jamais exclu de manière absolue la possibilité que la Suisse procède à des échanges de compensation. Aux termes de leur projet d'arrangement, les Alliés « ne refuseront pas d'examiner avec bienveillance » les demandes que le Gouvernement fédéral pourrait leur présenter. La discussion se prolonge seulement parce que la Suisse ne veut pas une promesse, mais une garantie. Hoffmann se félicite d'avoir été prudent et tenace. L'attitude de Sonnino ne tendrait-elle pas à prouver que les assurances des Alliés et leur « bienveillance » ne sont en réalité qu'une pure comédie ?

Hoffmann, qui songe sans doute aux obusiers de Krupp et à d'autres commandes militaires, sait pertinemment que les Alliés ne peuvent pas livrer à la Suisse tout ce dont elle a besoin. Sonnino s'illusionne en affir-

[43] Planta à Hoffmann, 23 et 24.7.1915 *(ibid.)*.

mant le contraire. Reste à le lui prouver. Hoffmann lui fait remettre par Planta la liste des articles à échanger entre la Suisse et les Empires centraux. Certains de ces articles ne peuvent pas du tout être achetés chez les Alliés, ou à un prix déraisonnable, ou avec des délais inacceptables. Le chef du Département politique relève que l'expédition de riz et de maïs ne constitue pas un cadeau en faveur des Puissances centrales. Elle doit être compensée. Lorsque la compensation prend la forme d'acier-nickel ou d'acier-chrome, l'Allemagne et l'Autriche s'apauvrissent de produits de valeur, dont les Alliés s'efforcent de les priver. Hoffmann essaie ainsi de diviser, dans le camp allié, les partisans du blocus alimentaire et les spécialistes de la guerre industrielle, tactique opportune en pleine crise des munitions. L'intérêt des uns ne peut-il s'effacer devant celui des autres ? Enfin, il rappelle à Rome qu'il ne faut pas perdre de vue les quantités globales dont il s'agit : Qu'est-ce que cela signifie quand on songe aux récoltes entières que les Centraux achètent en Roumanie ? ou aux importations qui se font par la Scandinavie ? On ferait mieux également de supputer l'influence effective, et non pas théorique, que ces importations par la Suisse peuvent exercer sur le cours des événements militaires et sur la durée de la guerre [44].

Sonnino ne tarde pas à reconnaître le poids de ces arguments. Sa conversion doit en outre être imputée, en partie, aux excellentes relations que la légation de Suisse entretient avec l'industrie sucrière italienne. Le Gouvernement italien a mobilisé les fabricants de sucre pour qu'ils fassent une offre de fourniture acceptable pour la Suisse. Planta, qui en a été immédiatement informé en confidence, intrigue et conjure la toute-puissante maison Maraini d'y renoncer pour le moment : L'offre sera bienvenue plus tard, expose-t-il au directeur suisse de Maraini, mais elle priverait maintenant la Suisse d'une arme dans ses négociations sur le Trust. La maison Maraini, dont l'influence est déterminante, va se ranger à ce point de vue. D'une part, l'industrie italienne ne peut concurrencer l'Autriche en matière de prix, à moins que le Gouvernement italien n'intervienne. Mais cette difficulté n'est pas insurmontable. Ce qui rend aisé pour l'industrie sucrière italienne de rendre service à Planta en faisant mine de négliger la Suisse, c'est l'existence d'autres commandes étrangères, françaises surtout, et la quantité limitée de sucre exportable. De toute façon, il apparaît ainsi qu'il sera matériellement impossible à l'Italie d'approvisionner la Suisse et qu'il y aura donc toujours une nécessité pour elle de s'approvisionner en Autriche [45].

---

[44] Hoffmann à Planta, 24.7.1915 (AF 2001 (A) 1127).

[45] Planta à Hoffmann, 28.7.1915 ; Lardy jr à Hoffmann, 21.8.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b).

Sonnino, qui doit admettre maintenant le principe des échanges de compensation, demande toutefois que les échanges soient limités à certaines quantités maximum. L'Italie ne fera pas d'objections à un arrangement sur cette base [46]. Autre effet de l'obstination du ministre de Suisse : Sonnino, frappé du ton « assez aigu » de Planta, fait savoir à Delcassé qu'il serait, à son avis, prudent de ne pas prendre à l'égard de la Suisse des mesures vexatoires afin de ne pas irriter l'opinion publique contre les Alliés. Le conseil sera transmis de Paris à Londres [47].

* * *

Pendant que Planta ramène Sonnino à des dispositions plus conciliantes, Hoffmann prépare des arguments mesurés, destinés à frapper le bon sens des diplomates alliés à Berne. Il leur remet, en date du 29 juillet, les données statistiques promises : un tableau des importations mensuelles d'Allemagne et d'Autriche et une proposition concernant la cession d'articles de compensation. A première vue, les chiffres sont très éloquents. La valeur totale des articles à importer d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie démontre combien l'industrie suisse est tributaire de ces deux pays. Elle se chiffre à 21 875 000 francs par mois en chiffre rond. En revanche, les exportations que la Suisse se propose de faire en trafic de compensation ne représenteraient qu'une valeur totale de 3 521 000 francs. Hoffmann insiste sur cette disparité. Il remarque que la Suisse a toujours déclaré au Gouvernement allemand qu'il ne saurait être question de compensations pour l'autorisation de l'expédition du charbon (le plus gros poste des exportations allemandes, soit environ 8 750 000 francs par mois). Le Gouvernement allemand n'a, du reste, jamais formulé de demande tendant à obtenir des compensations de ce chef. Mais, même en retranchant ce montant, il reste une importation mensuelle de marchandises pour une valeur d'environ 13 millions de francs, qui ne peut être compensée par la production indigène que dans une faible mesure, d'où la nécessité absolue d'effectuer la compensation par des articles importés.

Hoffmann remarque ensuite que l'importance de ces compensations ne doit pas être exagérée. Il ne tient pas pour probant de diviser, par exemple, en « rations » la quantité de riz à réexporter et de calculer d'après cela le nombre des rations de riz fournies pour les armées impériales. Il démontre qu'il est aussi capable de jongler avec les chiffres en faisant le calcul suivant : les 100 wagons de riz qu'il se propose d'exporter ne représenteront jamais que le 0,21 % de l'importation totale de l'Allemagne ! N'est-il pas plus décisif de songer que la compensation alle-

---

[46] Planta à Hoffmann, 27 et 28.7.1915 *(ibid.)*.

[47] Fleuriau à Grey, 2.8.1915 (PRO FO 551 2).

mande ou autrichienne en sucre a une valeur correspondante, non seulement commerciale, mais encore nutritive, laquelle profite aux puissances alliées, puisqu'en ce qui concerne le lait condensé ou le chocolat fabriqués avec ce sucre et avec le charbon allemand, il n'est exporté que le 10 % du premier et le 22 % du second article en Allemagne et en Autriche, alors que de beaucoup la plus grande partie de ces articles est fournie aux Alliés ? Si ceux-ci laissent donc réexporter dans les Etats du Centre du riz et d'autres denrées alimentaires, ce ne seront pas là des cadeaux qu'ils feront à ces Etats : ces articles reviendront aux Alliés sous forme de denrées alimentaires.

Il en est de même des différentes sortes d'acier, des alliages de fer, de l'hématite, etc. Les Alliés traitent ces articles comme de la contrebande et veillent jalousement à ce qu'ils n'arrivent pas en Allemagne et en Autriche. Ils ont donc un intérêt manifeste à laisser sortir ces matières de ces pays et à en diminuer le stock, sans compter que ces métaux sont employés pour la fabrication de nombreuses machines exportées chez les Alliés. De même encore, les couleurs d'aniline, les produits chimiques, tels que les dérivés du goudron, l'aniline, l'acide salicylique, etc., ont une très grande valeur, et pas seulement pour l'industrie suisse. Hoffmann se déclare persuadé que si la valeur des exportations allemandes et autrichiennes non seulement pour la Suisse, mais aussi pour les pays alliés, est mise davantage en lumière, la question des échanges de compensation ne manquera pas d'être jugée différemment par l'opinion publique des pays de l'Entente.

Hoffmann entreprend ensuite de démontrer aux Alliés que leurs offres de ravitaillement ne peuvent être prises en considération. Le Gouvernement suisse sait apprécier comme il convient ces avances d'un caractère amical, mais un examen plus approfondi montre que cette pensée est irréalisable. Certains articles ne peuvent être livrés pour le moment par les Alliés, eu égard à leurs propres besoins, par exemple les couleurs d'aniline, les produits chimiques, le bois, de nombreuses pièces de fer, d'acier, etc., finies ou semi-finies. De grands établissements de l'industrie suisse du fer ont fait de vains efforts pour placer des commandes dans les pays alliés et se libérer ainsi de leurs fournisseurs allemands et autrichiens. Mais les industries auxquelles ils se sont adressés sont entièrement occupées à faire face aux besoins des armées.

Quant aux matières brutes, telles le charbon et le fer, leur transport régulier par la France ou l'Italie, venant s'ajouter à tout ce que la Suisse est forcée de se procurer par cette voie, constituerait pour ces deux pays un nouvel encombrement tout à fait intolérable des ports et des chemins de fer déjà si fortement mis à contribution. Enfin, il faut tenir compte de considérations financières très importantes. Par exemple, en ce qui concerne le sucre, il s'agit d'exécuter des contrats très favorables. Comme des

millions sont en jeu, on comprendra que la Suisse, petit pays dont les finances sont déjà si fortement éprouvées par la guerre, ne saurait sacrifier ces avantages.

En conclusion, Hoffmann se déclare persuadé qu'un examen bienveillant de sa proposition convaincra les gouvernements alliés qu'elle constitue le seul moyen qui permette à la Suisse d'entretenir sa vie industrielle et que c'est par cette voie seulement qu'on pourra rendre un peu supportable la restriction de l'autonomie économique occasionnée à la Suisse par la guerre économique que se livrent les belligérants [48].

Les arguments concrets d'Hoffmann vont exercer une forte impression sur les diplomates alliés à Berne. Mais, vu leur nature technique, ils ne seront pas assimilés immédiatement. Pendant quelque temps encore, les chancelleries vont se laisser guider par leurs émotions. Persuadés que la Suisse n'est pas prête à accepter une solution négociée pour s'y tenir scrupuleusement, les pays de l'Entente croient de moins en moins à la possibilité de conclure avec elle un arrangement satisfaisant sur la base des propositions d'Oppenheimer. A défaut d'une telle solution négociée, ils envisagent, la France en tête, d'instaurer unilatéralement un rationnement de la Suisse. A l'ambassade de France à Berne, on est pénétré des instructions de Gout et Delcassé. Face à la menace allemande, il faut laisser à la Suisse la responsabilité de la rupture. Quant au Trust, son utilité pour les Alliés a diminué de beaucoup depuis que l'Italie participe à la guerre. Le premier projet avait pour but de permettre de savoir ce qui entrait en Suisse par l'Italie, afin de limiter les importations de France. Maintenant que les Alliés sont d'accord pour rationner la Suisse, il est facile de se passer du Trust. En faisant preuve de fermeté, sans aigreur et sans esprit de rancune, ne pourra-t-on pas obtenir à peu près les mêmes résultats qu'avec le Trust [49] ?

A Londres, le *Foreign Office* se demande si la France a envisagé l'éventualité que la Suisse soit conduite par la pression économique à entrer en guerre aux côtés de l'Allemagne. La réponse de la France est tout à fait nette : La question a été étudiée. Il n'y a absolument aucune raison de nourrir la moindre inquiétude. L'industrie et le commerce de

---

[48] Hoffmann à Beau, Grant Duff et Paulucci, 29.7.1915 *(ibid.)*. ; *cf.* notes statistiques à la base des calculs d'Hoffmann, 19 et 26.7.1915 (AF 2001 (K) 34). Hoffmann écrit à Carlin le 31 juillet : « Si les Alliés ne sont pas d'accord de discuter la question des compensations, le Trust ne verra pas le jour. Je le regrette, poursuit-il, car je crois aujourd'hui encore que cette solution aurait pu satisfaire les deux parties. » (AF 2200 Londres 26 XVII A 15.)

[49] Beau à Delcassé, 27.7.1915 (PRO FO 382 407). A la légation d'Angleterre, les pensées vont dans le même sens. Skipworth croit que l'échec de la SSS est non seulement possible, mais même probable. (Skipworth à Grant Duff, 30.7.1915 ; *ibid.)*.

la Suisse verront bien qu'il est dans leur avantage de parvenir à un arrangement. Encouragé par cette communication, Crowe donne comme consigne à ses bureaux et à la légation de Berne d'éviter tout ce qui pourrait provoquer une rupture, de rester prêts à reprendre les négociations là où elles ont été interrompues et de suivre l'avis de Delcassé et de Beau [50]. L'Entente cordiale est sans réserve ! La confiance des Français a dissipé les inquiétudes anglaises, ainsi qu'en témoigne une notice particulièrement féroce rédigée le 2 août dans un bureau de Whitehall : Si les Suisses laissent entrer les Allemands, ils pourront crever de faim avec eux ; et cela, ils le savent très bien [51] !

[50] *Foreign Office* (Crowe), notice, s.d. ; Grey à Grant Duff, 31.7.1915 *(ibid.)*.

[51] *Foreign Office,* notice, 2.8.1915 *(ibid.)*.

CHAPITRE IX

L'accord entre la Suisse et les Alliés

La perspective d'une création prochaine du Trust a inquiété à tel point le Gouvernement allemand qu'il a obtenu du Cabinet de Vienne l'envoi d'instructions à Gagern le priant d'unir ses efforts à ceux de Romberg pour entreprendre une démarche conjointe auprès d'Hoffmann destinée à dissuader le Gouvernement suisse de céder à la pression alliée. Mais Gagern et Romberg sont opposés à une telle démarche et y renoncent. Romberg, en particulier, est d'avis qu'on ne pourra exercer une influence sur la Suisse qu'en usant de la plus grande prudence. La conclusion du Trust n'étant pas imminente, il ne leur apparaît pas opportun de recourir à tous les moyens disponibles pour faire échouer le projet. Hoffmann n'a pas manqué de leur faire savoir que la tactique du Gouvernement allemand ne lui plaisait pas : L'« appui » que celui-ci prétend apporter à la Suisse dans ses négociations avec l'Entente n'est pas bienvenu ; les Alliés, eux, sont toujours prêts à livrer à la Suisse tout ce dont elle a besoin [1].

Cependant, à Berlin, les délégués du Gouvernement autrichien négocient depuis le 26 juillet avec leurs partenaires allemands les modalités de la coopération qui devra gouverner à l'avenir leurs relations économiques avec la Suisse. L'Allemagne désire que, pour éliminer la concurrence, les achats pour les Puissances centrales soient faits en commun [2]. L'utilisation de la Confédération comme canal de ravitaillement doit faire l'objet d'une concertation. Au cours de la discussion, l'Autriche, soucieuse de préserver son indépendance, se réserve la possibilité d'instituer en Suisse une organisation de contrôle sur le modèle de la *Treuhandstelle* allemande. Elle refuse d'abord la proposition de l'Allemagne tendant à ce que la Centrale d'achats allemande fonctionne comme seul acheteur en Suisse. Les délégués autrichiens craignent, en

[1] Gagern à Burian, 26.7.1915 ; Burian à Tschirschky, 4.8.1915 (HHS F 36 239).

[2] Honhenlohe à Burian, 9.5.1915 ; Tschirschky à Burian, 18.5.1915 (HHS F 36 71).

effet, que leur pays n'ait à approvisionner la Suisse en sucre, tandis que les compensations alimentaires de la Suisse seraient détournées au profit de l'Allemagne. La seule décision concrète du premier jour de négociation est la suivante : Le Gouvernement suisse devra s'engager à étendre aux marchandises des deux Etats la garantie de non-réexportation qu'il donne à l'une d'entre elles. La garantie donnée pour le charbon allemand serait ainsi *ipso facto* valable pour le charbon austro-hongrois.

Le lendemain, les délégués se réunissent pour écouter un exposé du premier lieutenant Schmitz, que les autorités militaires allemandes ont détaché à la légation d'Allemagne à Berne pour s'occuper des questions de contrôle commercial. Les remarques de Schmitz jettent une lumière imprévue sur la décision de Romberg et Gagern de renoncer à la démarche conjointe qu'ils avaient été chargés de faire auprès d'Hoffmann pour faire échec au projet de Trust. « La création du Trust, expose Schmitz, apparaît nécessaire non seulement pour la Suisse, mais aussi pour l'Allemagne et l'Autriche ! Faute de quoi, nous devrions compter sur une Suisse « vide », c'est-à-dire « dégarnie de marchandises de l'Entente ». La Suisse ne donnera son consentement au Trust que si elle est autorisée à exporter en Allemagne et en Autriche 3000 wagons de marchandises importées des pays de l'Entente et qu'on lui concède un droit de dénonciation de l'accord avec un délai de trois mois. L'échec du Trust aurait pour conséquence inévitable l'arrêt du commerce de la Suisse (importations et exportations) avec les pays de l'Entente et il serait nécessaire que l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie se chargent de son approvisionnement. »

Schmitz fait le calcul suivant : « Grâce au Trust, la Suisse pourra faire le plein de marchandises de l'Entente. On pourra alors la pousser à dénoncer l'arrangement et à déverser une partie des marchandises importées sur l'Allemagne et l'Autriche. » Schmitz en conclut que la création du Trust est donc aussi dans l'intérêt des Puissances centrales. Au surplus, il désirerait que celles-ci instituent à Berne un office qui aurait le monopole de la vente des produits allemands et austro-hongrois et permettrait d'exercer sur la Suisse les pressions nécessaires pour en obtenir la libération d'articles de compensation.

Les délégués prennent connaissance avec intérêt du rapport du délégué militaire allemand. Mais ils doutent que l'Entente commettra l'imprudence d'emmagasiner en Suisse, à portée de main des Puissances centrales, toutes sortes d'articles de contrebande en quantités qui dépasseraient les besoins réels du pays.

* * *

La nouvelle du retour à Berlin de Schmidheiny ayant été communiquée aux négociateurs de la conférence austro-allemande, ceux-ci invitent séance tenante le délégué suisse à venir exposer les concessions que son gouvernement l'a autorisé à faire. Schmidheiny met en garde ses interlocuteurs. Les concessions suisses ne pourront pas être importantes. Le Gouvernement fédéral est prêt à exiger de l'Entente l'autorisation de livrer 3000 wagons de marchandises de contrebande aux Puissances centrales. Mais il désire en échange l'octroi d'un contingent de sucre. En échange du matériel de guerre qu'elle attend, la Suisse laisserait sortir 3000 balles de coton. Enfin, la Suisse libérerait l'exportation de ses propres produits à condition que l'Autriche-Hongrie fasse de même [3].

Les délégués autrichiens envisagent favorablement un accord prévoyant une libéralisation de principe des échanges entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie à l'exemple de l'accord germano-suisse du 26 mai [4]. Ils entrent aisément dans les vues de Schmidheiny et l'accord, inspiré du précédent avec l'Allemagne, entrera en vigueur au courant du mois d'août. Les délégués autrichiens sont influencés par le Gouvernement allemand qui leur signale tout l'avantage que l'Allemagne a trouvé à un tel arrangement [5]. Le Gouvernement allemand conseille également à Vienne de suivre la suggestion de Schmidheiny de mettre immédiatement en vigueur un tel accord pour faire taire les expressions de dépit déjà trop vives qui sont dirigées par la presse suisse contre les Etats qui essaient d'influencer la Suisse en retenant les marchandises qui lui sont destinées [6].

* * *

[3] Hohenlohe à Burian, 29.7.1915 (HHS F 36 183).

[4] Ne doivent être libérées que les exportations de marchandises « non indispensables ». Une réserve est prévue, du côté suisse, pour les marchandises faisant l'objet d'une interdiction d'exportation de l'Entente ; du côté austro-hongrois, pour les articles à échanger contre lesdites marchandises.

[5] Depuis la conclusion de cet accord, les exportations libres de la Suisse ont constamment surpassé, et *de beaucoup*, les exportations libéralisées par l'Allemagne. En juin, la Suisse a exporté ainsi pour 26,5 millions de francs de marchandises (soit 35 à 40 millions de francs, prix de guerre), alors que la valeur des marchandises allemandes ne devrait pas dépasser 15 millions de marks. L'Allemagne se félicite d'avoir pu obtenir sans compensation les articles suivants : lait, lait condensé, farine lactée, chocolat, poudre de cacao, biscottes, conserves, matières tannantes, peaux, aluminium, ferrochrome, fruits, foin, bois de noyer, acide nitrique, etc., tandis qu'elle n'a pas libéré l'exportation du sucre, de la présure, des métaux et des fournitures militaires pour l'armée suisse. (*Cf.* note suivante.)

[6] Hohenlohe à Burian, 31.7.1915, notice en annexe (HHS F 36 183).

La Suisse est intéressée à l'importation de grandes quantités de sucre autrichien et allemand. Dans ses négociations avec l'Entente, elle s'efforce d'obtenir la libre disposition de 3000 wagons de marchandises de contrebande pour les échanger contre ce sucre. Ces 3000 wagons représentent pour les Puissances centrales une concession de poids, supérieure de beaucoup à celle qu'elles sont prêtes à faire en libérant la sortie d'un contingent égal de sucre. D'une part, elles entendent bien parvenir à faire sortir de Suisse les marchandises qui les intéressent en en imputant le moins possible sur ce total de 3000 wagons. Elles ont des raisons de penser que le chef pro-allemand » du Département de l'économie publique verra à ce que ces 3000 wagons signifient en réalité considérablement plus de wagons de contrebande, la notion de « contrebande » autorisant, dans de nombreux cas, différentes interprétations [7].

En outre, les Puissances centrales estiment que si la Suisse obtient l'assentiment *officiel* de l'Entente à ce qu'elle livre 3000 wagons de marchandises prohibées à des Puissances ennemies, ce serait un grand succès de sa diplomatie et constituerait une innovation sans précédent. Un transit, que l'Entente a jusqu'ici absolument refusé aux autres pays neutres, serait ainsi rendu possible. Une brèche serait créée, que l'on pourrait peut-être élargir à l'avenir et qui, pour le moment, pourrait déjà être utilisée largement.

Les Puissances centrales se rendent compte qu'elles n'ont pas intérêt à accroître leur pression sur la Suisse, car elles risqueraient, ce faisant, de voir le Trust échouer ou se faire sans considération pour leurs besoins. En cas d'échec du Trust, elles n'obtiendront pas pour autant l'alliance de la Suisse, mais devront se contenter d'une Suisse neutre et « vide ». Si le Trust se fait sans considération pour leurs besoins, la Suisse sera « pleine », mais elle ne donnera rien. Si, en revanche, le Trust peut être institué en tenant compte des vœux des Puissances centrales, celles-ci pourront compter sur « une Suisse *pleine* dotée d'une conduite de déversement »[8] ! Le débit de cette conduite (compte non tenu des produits nationaux de toute nature, dont l'exportation sera libre) sera limité par l'Entente à 3000 wagons de contrebande. Mais il pourra être accru de manière considérable si les Puissances centrales augmentent leurs propres livraisons à la Suisse et si elles cultivent la bonne volonté des

[7] *Cf.* note précédente ; la notice citée remarque en conclusion : « ... wie oben erwähnt, sind wir bei der Behandlung und Verrechnung der 3000 Wagen absolut auf den guten Willen des Herrn Schulthess angewiesen ; nach den Erfahrungen, welche die deutschen Stellen mit ihm gemacht haben, würde sich ein Entgegenkommen *sehr* gut bezahlt machen... »

[8] « Eine *volle* Schweiz mit einem Abflussrohr » !

organes officiels suisses, qui nourrissent sans aucun doute des sentiments amicaux à leur égard [9].

Dans l'optique des Puissances centrales, les livraisons de sucre à la Suisse ne doivent lui être assurées que jusqu'à la fin de 1915. L'accord de compensation sera applicable jusqu'au 31 octobre et l'Autriche-Hongrie effectuera en novembre et décembre ses livraisons encore dues. Les Puissances centrales escomptent que, d'ici au 31 octobre, les 3000 wagons de marchandises de contrebande auront certainement quitté la Suisse. L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie se réservent ainsi la possibilité d'exercer une nouvelle pression sur la Suisse en 1916 dans le but d'obtenir de nouvelles compensations. On sait à Berlin que la Suisse entend se réserver la possibilité de renoncer au Trust après une période de trois mois. Les nouvelles compensations qu'elle pourra obtenir de l'Entente en faveur des Puissances centrales dépendront, le moment venu, des expériences qu'elle aura faites avec l'organisation et de la situation politique générale.

* * *

A l'issue de leurs échanges de vues, les représentants de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie signent, le 5 août, un accord destiné à fixer les modalités de leur coopération économique à l'égard de la Suisse. Cet accord règle la répartition entre les deux Puissances des prestations suisses : (I) en denrées alimentaires et en fourrages ; (II) en fournitures militaires (denrées alimentaires et fourrages pour les armées ; métaux ; caoutchouc, pneumatiques ; matériel de guerre et pièces détachées ; laine et matières textiles). Diverses dispositions particulières (III) complètent l'accord. Les premières se rapportent à l'exportation par les Puissances centrales des articles de fer. Elles visent également à unifier la politique des deux Etats et à obtenir de la Suisse des garanties de non-réexportation pour les articles utiles aux fabrications de guerre. Les stipulations qui suivent prévoient notamment que les légations impériales à Berne recevront pour instructions de concerter leur action dans leurs négociations économiques avec la Suisse. Les garanties à exiger des importateurs suisses devront être harmonisées, qu'il s'agisse de celles qui passent par la *Treuhandstelle* ou de celles à remettre directement aux légations [10].

Les considérations précédentes permettent de mieux comprendre la nature du protocole passablement informe qui résume les négociations entre la Suisse et les Puissances centrales. Ce protocole, qu'un document

---

[9] Hohenlohe à Burian, 31.7.1915, notice en annexe *(ibid.)*.

[10] Accord entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, sans titre, Berlin, 5.8.1915 (HHS F 36 183) (*cf.* Annexe).

autrichien qualifie de *Punktationen über die deutsch-österreichisch-ungarisch-schweizerischen Besprechungen* et qu'il date du 5 août 1915, formalise un accord germano-suisse aussi bien qu'un arrangement intervenu entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie [11].

Une première page dépourvue de titre donne en six points un résumé des six annexes (A à F) qui constituent la matière proprement dite de l'arrangement intervenu. Un septième point prévoit que l'arrangement entrera en vigueur aussitôt qu'il aura été approuvé [12]. En cas d'échec définitif de la SSS, chaque partie pourra reprendre sa liberté [13].

L'*annexe A* constitue l'accord de ilbéralisation générale des échanges, qui n'est valable qu'entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie, puisqu'un accord analogue existe déjà entre la Suisse et l'Allemagne. Son point 5, précisé par une note interprétative séparée, prévoit que, pour les marchandises à contrôler, l'Autriche-Hongrie utilisera jusqu'à nouvel avis les services de la *Treuhandstelle* de Zurich.

L'*annexe B* règle l'organisation des exportations suisses vers les Puissances centrales jusqu'au 31 décembre 1915 en exécution de l'accord austro-allemand signé le même jour. La libéralisation générale des exportations de denrées alimentaires et de fourrages non indispensables ne s'appliquera pour la Suisse aux marchandises de contrebande que dans la limite d'un contingent de 3000 wagons. L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie livreront à la Suisse, à parts égales, 1000 wagons de sucre en août, septembre et octobre. L'Autriche-Hongrie effectuera jusqu'au 31 décembre les livraisons de sucre dont elle pourrait être redevable [14]. A partir du 1er janvier 1916, l'approvisionnement de la Suisse en sucre et les compensations y relatives rendront nécessaires une nouvelle réglementation. La Suisse s'engage en outre à livrer mensuellement jusqu'au 31 décembre 1915 un minimum de 100 wagons de fromage et de 50 wagons de lait condensé à l'Allemagne et à l'Autriche-Hongrie.

L'*annexe C* est consacrée aux « petites fournitures militaires ». La Suisse autorise la sortie de 3200 balles de coton. Les Puissances centrales satisfont en échange, dans toute la mesure du possible, les demandes du Département militaire suisse, qui ne sont pas du domaine des « grosses fournitures militaires ».

---

[11] Notice de l'ambassade d'Allemagne à Vienne, 14.8.1915 (HHS F 36 183).

[12] C'est-à-dire aussitôt que le Gouvernement suisse aura déclaré son assentiment à Vienne et à Berlin (Burian à Tisza, 14.8.1915 ; *ibid.*).

[13] En outre, les annexes A, B et D sont assorties de neuf commentaires interprétatifs consignés séparément (*cf.* document sans titre et *s.d. in* AF EVD KW *Zentrale* 1914-18 5-6).

[14] Une note interprétative fixe cette quantité à 1000 wagons.

L'*annexe D* traite de l'exportation du bois et des produits du bois. La Suisse se soumet à une restriction de ses exportations. Elle ne livrera à l'Italie qu'une quantité limitée de wagons de bois [15]. Elle ne le fera que pour obtenir effectivement de l'Italie des compensations absolument nécessaires. La Suisse s'engage à ne pas exporter plus de bois en France qu'en 1913. L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie limiteront de diverses manières leurs exportations en Suisse.

L'*annexe E* incorpore l'engagement par la Suisse d'empêcher l'exportation de fer façonné en Italie. En échange, l'Allemagne lui concède divers articles [16].

L'*annexe F* prévoit l'institution, à la suite de négociations ultérieures, d'un système de compensations particulier entre la Suisse et l'Allemagne et, par analogie, entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie. Pour obtenir certaines fabrications allemandes, la Suisse devra constituer en Allemagne divers stocks de matières premières. Les autorisations d'exportation allemandes seront délivrées en échange de certificats de libération des matières premières stockées [17].

* * *

Pas plus qu'en mai, Schmidheiny ne parvient à conclure d'accord sur la question des « grosses fournitures militaires ». La Suisse désire obtenir 11 obusiers, achetés chez Krupp, 3 batteries de 4 pièces d'artillerie lourde et la munition nécessaire, d'importantes quantités d'explosifs, 200 tonnes de zinc et diverses pièces d'équipement. Le zinc pourrait être expédié en échange de nickel, les explosifs en échange de matières premières. C'est sur les pièces d'artillerie que la discussion se concentre.

L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie désirent que la Suisse s'arrange à leur faire parvenir d'importantes quantités de laine et de coton qui se trouvent encore à Gênes, où elles ont été arrêtées à la suite de l'entrée en guerre de l'Italie [18]. Le front commun que les Puissances centrales présentent à Schmidheiny leur permet d'amalgamer dans leur demande de compensations les vœux de l'Allemagne et ceux de l'Autriche. La tactique est payante pour l'Autriche, car c'est elle surtout qui devrait profiter du marché. En effet, le gouvernement de Vienne attend de

---

[15] Le maximum mensuel est de 40 wagons de bois équarri (le plus utile pour l'usage militaire), 120 wagons de bois d'autre sorte et 12 wagons de pâte de bois.

[16] Il s'agit notamment d'huiles minérales.

[17] La Suisse constituera par la suite des stocks de métaux à Mannheim, de textiles à Berlin et de caoutchouc à Hanovre (*cf.* Ochsenbein, pp. 196-197).

[18] Peu avant l'éclatement des hostilités austro-italiennes, les propriétaires de marchandises destinées à l'Allemagne et à l'Autriche se sont arrangés à les transférer à des société qui, comme la *Warenhandel A. G.*, à Zurich, en assureront la ges-

Suisse, outre la réexpédition de la laine et du coton retenus à Gênes, la livraison de 60 canons et de 10 000 fusils.

L'affaire de la laine, comme celle des canons, a été mise en train en Suisse derrière le dos du Département politique, la première par l'intermédiaire du colonel Obrecht [19], la seconde par le colonel Ruffieux. Les opérations projetées inquiètent sérieusement Hoffmann et Schmidheiny par ce qu'elles peuvent avoir d'irrégulier et de contraire à la neutralité.

Le colonel Obrecht s'est engagé, avec l'accord du chef de l'état-major de l'armée suisse, à acheter en Italie plus de 10 000 balles de laine allemande et austro-hongroise pour la « neutraliser », à la faire entrer en Suisse et à en réexpédier en Allemagne et en Autriche-Hongrie. En récompense de ses complaisances, consistant à laisser sortir de Suisse les deux tiers de la laine achetée par ses soins, Obrecht doit en recevoir un tiers et une somme d'un million [20].

Le colonel Ruffieux, de l'état-major suisse, a vendu 60 vieux obusiers et 10 000 vieilles carabines, avec leur munition, à des intermédiaires agissant pour le compte du Gouvernement autrichien. Les armes, qui étaient propriété de la Confédération, donc d'un gouvernement neutre, ne peuvent être licitement cédées à un belligérant. Aussi, au début de l'année 1915, elles passent pour avoir été vendues à... la République d'Haïti ! Etant donné qu'elles doivent quitter la Suisse par Buchs pour gagner Port-au-Prince via Trieste, il n'est pas besoin d'être très pers-

---

tion à titre fiduciaire, ou ont passé des contrats fictifs avec le Commissariat des guerres de l'armée suisse pour « neutraliser » la marchandise. Les commettants escomptent que la marchandise finira par parvenir à sa destination originale grâce à des procédés discrets. (*Cf.* Ernst Strauss *(Getreide und Futterartikel, München)* à la légation d'Allemagne à Berne, 29.7.1917 ; Saphir *(Vereinigte Münchner Fettraffinerien und Margarinefabriken)* au Ministère bavarois des affaires étrangères, 27.5.1915 ; GSA *Ges. Bern* 141 e II.)

[19] Obrecht a négocié l'affaire avec le capitaine Schmitz, chef de la division commerciale militaire de la légation d'Allemagne et avec l'Oberleutnant Etthofen, représentant de l'Autriche-Hongrie. (Von Einem au *Kriegsüberwachungsamt*, 28.2.1917, strictement secret ; HHS F 36 186.)

[20] Obrecht participe à nombre d'affaires du même genre. Ainsi, toujours dans le trafic des laines, il propose vers la fin août à une maison de Munich de céder *pro forma* 20 000 kilos de laine qu'elle possède à Barcelone à Emilio Gaissert, consul de Bolivie à Zurich, qui la mettra à son tour à disposition du Commissariat des guerres de l'armée. Ce dernier en gardera la moitié à un prix convenu et fera sortir l'autre moitié en Allemagne. Obrecht espère que la France ne fera pas obstacle au transit du moment qu'il n'y a, en apparence, que des Suisses intéressés à l'affaire. (Romberg à Bethmann Hollweg, 30.8.1915 ; ASA MH 12615.) Romberg et l'*Auswärtiges Amt* recommandent une discrétion absolue aux autorités de Munich pour éviter de compromettre le commissaire des guerres de l'armée suisse. (*Cf.* une autre affaire portant sur 500 000 mètres de tissu de laine américain pour l'Autriche : Musulin à Czernin, 9.3.1917 ; HHS F 36 141.)

picace pour avancer qu'elles risquent fort de ne jamais aller au-delà du territoire autrichien par où elles sont censées transiter. Il semble que ni le Gouvernement fédéral ni le général Wille n'aient jamais aprouvé cette livraison. Le Département militaire aurait même posé comme condition expresse qu'elle ne fût effectuée qu'après la fin de la guerre. En prenant des engagements contraires, le colonel Ruffieux n'aurait agi que de sa propre initiative. L'examen de l'affaire ayant révélé d'autres aspects scandaleux, Wille a licencié le colonel au début de mai. Cependant, les contrats que ce dernier a passés avec l'Autriche ne cessent de placer le Gouvernement suisse dans une position fausse. Celui-ci ne peut se résoudre à exporter du matériel de l'armée fédérale en Autriche. Mais l'Autriche peut invoquer des contrats en bonne et due forme, signés par un colonel de l'état-major fédéral agissant, selon toute apparence, en qualité officielle [21].

Les contrats du colonel Ruffieux, tout comme les opérations du colonel Obrecht, pèsent d'un poids considérable dans les négociations entre la Suisse et les Puissances centrales et gênent grandement Hoffmann et son émissaire. Les deux colonels ont engagé des millions de francs de la Caisse fédérale dans des combinaisons sur lesquelles personne n'exerce le moindre contrôle. L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie risquent à tout moment d'utiliser les documents qu'elles détiennent pour faire chanter le Gouvernement fédéral. A Berlin, les négociateurs des Puissances centrales n'auraient aucune raison de principe de ne pas conclure un arrangement avec Schmidheiny sur les « grosses fournitures militaires », mais ils s'y refusent parce qu'ils sont persuadés qu'ils obtiendront davantage à Berne en faisant traiter l'affaire par l'attaché militaire von Bismarck et le chef de l'état-major de l'armée suisse [22]. Schmidheiny, qui suit les instructions d'Hoffmann et se montre ferme, met en garde le chef du Département politique contre la tactique allemande : Même si l'état-major suisse ne donne qu'une promesse morale, le gouvernement sera placé, en conséquence, dans une position difficile [23].

Déjà, Hoffmann constate avec dépit que les intermédiaires autrichiens essaient de parvenir à leurs fins « par des intrigues sans scrupules ». L'Autriche, qui a déjà payé une forte somme et qui pourrait

---

[21] Choffat à Hoffmann, 14.12.1914 (AF 2001 (K) 22) ; Wille à Mme X (Ruffieux ?), 17.5.1915 ; Wille à Sprecher, 5.6.1915 (AF 27 AD 1914-1918 85) ; Conseil fédéral, 10.8.1915 (AF CF). Un dossier Ruffieux avait été constitué par son ami, l'auditeur de l'armée. Selon le brigadier Lohner, auditeur en chef de l'armée, les archives de la justice militaire ne contiennent aucun dossier sur cette affaire.

[22] Hohenlohe à Burian, 31.7.1915, notice annexe (HHS F 36 183).

[23] Schmidheiny à Hoffmann, 30.7.1915 (AF 2001 (K) 34).

monter en épingle le comportement questionnable du colonel Ruffieux dans la manière de traiter l'affaire, exige la livraison immédiate des armes achetées. Le 10 août, Hoffmann expose le cas à ceux de ses collègues qui se trouvent à Berne [24]. Il remarque qu'il faut craindre par-dessus tout que l'Autriche, appuyée par l'Allemagne, ne fasse de sérieuses difficultés à la Suisse en liant cette affaire à la question générale des compensations économiques réciproques. Le chef du Département politique recommande de trouver un moyen de satisfaire aux exigences autrichiennes pour améliorer la position de la Suisse dans les négociations économiques en cours. Müller et Decoppet s'opposent à une telle manière de procéder. Ils demandent que les conseillers fédéraux absents soient convoqués télégraphiquement à une nouvelle séance.

Le 13, Hoffmann expose à ses collègues qu'un nouvel examen de la question l'a à nouveau amené à la conclusion qu'il était nécessaire de laisser sortir pendant la durée de la guerre les armes vendues à l'Autriche. Hoffmann ne se dissimule pas les difficultés qui pourraient en résulter dans le domaine de la politique intérieure et extérieure. Mais l'importance de diverses commandes suisses, notamment de celle des obusiers placée chez Krupp, contraint la Suisse à trouver des objets d'échange appropriés. Decoppet et Müller ne sont pas convaincus. Müller doute fort qu'une telle exportation soit compatible avec les obligations de la neutralité. Schulthess et Forrer sont favorables à la proposition d'Hoffmann. Motta ne voit non plus aucune violation de la neutralité dans l'exécution de la livraison. Soucieux de préserver l'apparence de l'entente au sein du collège gouvernemental, le procès-verbal officiel de la séance consigne *expressis verbis* qu'il a été « décidé de ne prendre pour le moment aucune décision, ni dans un sens positif ni dans un sens négatif » [25] !

* * *

Hoffmann et Schulthess ne semblent pas avoir été totalement satisfaits du résultat des négociations de Schmidheiny à Berlin et à Vienne. Ils préfèrent ne considérer les documents qu'il a ramenés que comme un simple accord en forme verbale [26]. Le 20 août, le Conseil fédéral approuve l'arrangement. Hoffmann enjoint à ses collègues de garder le secret absolu aussi bien sur l'existence que sur le contenu de l'accord, d'une part, en raison de la nature des obligations que la Suisse a accep-

---

[24] Motta, Schulthess et Calonder sont en vacances !

[25] Conseil fédéral, 10, 13 et 17.8.1915 (AF CF). Il semble que les armes n'ont pas été exportées, en tout cas pas au cours des mois suivants.

[26] « ... nur quasi als mündliches Noteeinkommen » (Schmidheiny à sa femme, Vera, Berne, 17.8.1915 ; ASH).

tées par rapport au bois et au fer façonné, qui sont dirigées surtout contre l'Italie, d'autre part, parce que l'accord de libéralisation des échanges ne correspond pas au système d'échanges de cas en cas, soumis à contrôle, que prévoit le projet de SSS [27].

Bien qu'il se soit réservé la possibilité de dénoncer l'accord de Berlin en cas d'échec de la négociation sur la SSS, Hoffmann a pris vis-à-vis de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie des engagements qui contredisent la volonté maintes fois exprimée par les Alliés. Il a sans doute estimé que la situation générale l'autorisait à s'entendre secrètement avec les Puissances les plus fortes et que les autres ne tarderaient pas à céder, ce qui permettrait de réconcilier des positions inconciliables. Effectivement, dans le courant du mois d'août, les Alliés vont céder sur la question des compensations. Le Trust qu'ils voulaient imposer à la Suisse pourra dès lors correspondre à celui qu'Hoffmann est prêt à accepter.

Au début du mois d'août, les chances de voir le Trust se réaliser sont au plus bas. Les Suisses sont frappés par l'intransigeance manifestée par les Alliés et par leur attitude mesquine, dans laquelle ils voient une compensation psychologique à leur manque total de succès militaires [28].

Le 3 août, les chefs de mission et les délégués alliés à Berne se réunissent longuement pour discuter la situation. En considération des événements sur le front oriental et de l'augmentation de l'influence allemande, ils estiment qu'il importe de ne pas rompre les négociations avec la Suisse. La seule issue possible consiste à lui accorder une faible quantité de riz pour ses échanges de compensation. Une offre de charbon mettrait un terme au chantage de l'Allemagne, mais elle a peu de chances d'être acceptée. De même, il est probable que la Suisse avancera des arguments techniques, qualités, prix, délais de livraison, pour refuser les offres de sucre italien ou d'hématite espagnole [29].

Ces conclusions inspirent les réflexions suivantes au *Foreign Office :* Les Alliés sont dans un dilemme. En cas de rupture avec la Suisse, celle-ci s'alliera à l'Allemagne. Si les Alliés cèdent dans la négociation et font un marché de dupes, ils s'engagent à nourrir les armées autri-

---

[27] Conseil fédéral, 20.8.1915, strictement confidentiel (AF CF). Burian informe le Ministère autrichien du commerce, le 31 août, que le Gouvernement suisse a exprimé le vœu que l'accord soit tenu strictement secret et que le système des compensations de cas en cas soit maintenu *pro forma.* De la sorte, le Conseil fédéral pourra prouver à d'autres Etats que le commerce austro-suisse est réglementé sur la base d'un échange de compensations. (Burian au Ministère du commerce, 31.8.1915 ; HHS F 36 183.)

[28] Schmidheiny à sa mère, Berlin, 3.8.1915 (ASH) ; Carlin à Hoffmann, 6.8.1915 (AF 2200 Londres 26 XVII A 15).

[29] Grant Duff à Grey, 4.8.1915 (PRO FO 382 407).

chiennes en riz et en maïs jusqu'à la fin de la guerre. La conclusion s'impose d'elle-même : Il faut attendre un changement de fortune militaire et continuer à négocier. En attendant une Russie victorieuse et une avance des troupes franco-anglaises, il faut distraire les Suisses par des offres généreuses et une libéralisation des expéditions de marchandises exportées sous garantie. Les affaires de Suisse prennent une importance quelque peu démesurée dans l'esprit des diplomates de Londres : Les Suisses, estime l'un d'eux, sont en train de tirer avantage des événements militaires dans l'Est. Rappelons-nous qu'en 1812, nous avons détruit le commerce des Etats-Unis et que nous n'avons pas flanché parce que Napoléon marchait sur Moscou. Aujourd'hui, nous devons arrêter le commerce entre la Suisse et l'Autriche et un jour, il y aura une retraite de Russie [30] !

De même que les diplomates de Londres et de Paris, Hoffmann tient à poursuivre la discussion et à éviter toute rupture brutale entre la Suisse et les Alliés. Il n'en va pas de même des militaires suisses, qui caressent plus ou moins complaisamment l'idée d'une intervention armée au côté des Puissances centrales. Le 2 juillet, le colonel Sprecher et le brigadier Bridler se sont rendus à la frontière austro-italo-suisse pour conférer avec leurs collègues autrichiens. Contemplant les vallées italiennes qui s'étendent à leurs pieds, Sprecher a répété à ses interlocuteurs que si l'Italie faisait mine d'emprunter le val Mustair, l'armée suisse marcherait sur Milan. Quant à Bridler, il s'est écrié que ce serait pour lui « un plaisir » de pouvoir ordonner à ses hommes de tirer sur les Italiens [31].

Quelques jours plus tard, Sprecher communique à l'attaché militaire von Bismarck les décisions qu'il a prises en exécution des conversations d'état-major antérieures pour déterminer les modalités d'une éventuelle coopération militaire germano-suisse : Le gros de l'armée suisse serait dirigé contre la France. Les troupes allemandes occuperaient en Suisse une ligne allant du Hauenstein à Bâle, qui constituerait la base d'opération. La ligne ferroviaire Bâle - Delémont serait mise à la disposition de l'armée allemande. Bismarck note le pessimisme que les négociations sur le Trust suscitent au sein de l'état-major suisse. Sprecher a déclaré à maintes reprises que la Suisse ne se laisserait imposer, à cet égard, aucune stipulation qui pourrait jeter le moindre doute sur sa neutralité totale [32].

---

[30] *Foreign Office,* notice, 6.8.1915 *(ibid.).*

[31] « ... es wäre ihm ein Vergnügen seine Leute auf die Italiener auch einmal schiessen lassen zu können. » (K. u. k. 53. Halbbrigadekommando à Starhofer (Innsbruck), 3.7.1915, secret ; HHS Pol. I 894.)

[32] Bismarck au Ministère de la guerre de Prusse, 12.7.1915, strictement secret, copie (AAB WK *Geheim* 20, *cit. in* OCHSENBEIN, p. 173). Sprecher informe Decop-

Le 20 juillet, le général Wille expose à Hoffmann les raisons qu'il a de s'opposer au projet de Trust. Wille part du point de vue que l'Allemagne gagnera la guerre et qu'à l'heure du règlement de la paix, elle n'oubliera pas les actes hostiles dont elle aurait pu avoir à souffrir au cours du conflit [33]. D'autre part, Wille refuse de croire que l'Angleterre vise seulement à empêcher la réexpédition chez ses ennemis des marchandises dont elle autoriserait l'exportation en Suisse. Une telle garantie, affirme le général avec passablement de naïveté ou de mauvaise foi, lui est déjà donnée par les contrôles auxquels les acheteurs suisses se soumettent. Le dessein qu'il attribue à l'Angleterre est l'isolement de l'Allemagne et la participation de la Suisse en tant qu'Etat à la campagne d'affamement et d'anéantissement économique de l'Allemagne. La Suisse devrait, au même titre que les autres petits Etats neutres, renoncer en fait à sa neutralité. Wille ne croit pas que les Alliés arrêteront l'expédition des matières premières pour la Suisse si celle-ci refuse le Trust, car les fabrications suisses, celles considérables de matériel de guerre notamment, sont utiles à la France et à l'Angleterre. Même un arrêt complet des expéditions d'Angleterre, de France et d'Italie ne serait pas tragique. La guerre ne sera pas éternelle. Les gros fabricants et les ouvriers pourront attendre des jours plus favorables. D'ailleurs, la Suisse devrait indiquer maintenant très clairement que si elle est poussée à bout, elle n'hésitera pas à prendre les armes pour défendre son indépendance et assurer l'importation des marchandises nécessaires à sa population. Wille rappelle à Hoffmann que, sur le champ de bataille, la situation des Alliés est très mauvaise. La Russie est à terre. De très nombreuses troupes allemandes et autrichiennes pourront être déplacées du front oriental. Toutes les troupes mobilisables de la France et de l'Angleterre sont fixées face au front allemand et aux Dardanelles sans espoir de succès. L'Italie, arrêtée dans ses tentatives malheureuses d'offensive, attend anxieusement le moment où l'Autriche se retournera contre elle. Dans ces circonstances, il serait très désagréable pour les

---

pet, le 24 juillet, que les opérations militaires sur le front oriental rendent possible une offensive prochaine des Puissances centrales vers le Sud ou l'Ouest : « Damit tritt auch unser Land in die kritische Periode und unsere Pflicht wird immer dringender, die Vervollständigung unserer Kriegsbereitschaft mit aller Macht zu betreiben. » (Sprecher à Decoppet, 24.7.1915 ; AF 27 OKK 129.)

[33] Wille cite la conviction opposée d'Alfred Frey, qui lui a déclaré en août 1914 déjà « dass Deutschland aus diesem Krieg wirtschaftlich vollkommen zu Grunde gerichtet hervorgehen werde ». Avec une belle assurance, Wille écrit plus loin : « Nach dem bisherigen Verlauf des Krieges auch auf wirtschaftlichem Gebiete darf man annehmen, dass Deutschland aus diesem Kriege siegreich hervorgehen werde, und absolut sicher ist es, dass das, was Herr Nationalrat Frey voraussagte, nie eintreffen wird und dass Deutschland nach wie vor unser auf wirtschaftlichem Gebiete mächtigster Nachbar bleiben wird. »

Alliés que la Suisse entre en guerre. Wille rappelle le conseil qu'il a déjà donné : « Il pourrait être avantageux pour la Suisse, en ce moment, de brandir la menace de guerre. » En conclusion, le général répète qu'il considère le maintien de la paix comme l'une des tâches suprêmes de l'armée. Toutefois, si la préservation de l'indépendance devait l'exiger, il considère le moment présent comme avantageux pour entrer en guerre [34].

Les velléités d'intervention des militaires suisses font l'objet de rapports pénétrants aussi bien des attachés militaires alliés que de la légation d'Allemagne. Le jour même où Bismarck a communiqué à Berlin les dispositions stratégiques envisagées par Sprecher, le major Simon, du service des renseignements de l'état-major suisse, a mis en garde le lieutenant-colonel H. Picot, attaché militaire d'Angleterre à Berne. Interrogé par Picot sur les négociations d'Oppenheimer, Simon, qui, depuis le début de la guerre, s'est toujours montré nettement favorable aux Alliés, déclare que le Trust est inacceptable et exprime son espoir de voir la négociation échouer. Si, à la suite de cet échec, les Alliés devaient user de représailles, la Suisse montrerait qu'elle a une armée et irait prendre ce qu'elle désire. Les Alliés doivent bien considérer quelle est la position stratégique de la Suisse. La question du Trust doit être envisagée non seulement du point de vue économique, mais aussi du point de vue stratégique [35].

Picot, de même que son collègue Pageot, sont persuadés que ces vues représentent assez fidèlement celles de l'ensemble de l'état-major général. Tandis que l'Allemagne met tout en œuvre pour empêcher les pourparlers entre la Suisse et les Alliés d'aboutir, il est malheureusement certain, note Pageot, que notre ennemi a trouvé de précieux auxiliaires dans le haut commandement suisse. L'exemple est venu d'en haut. Le branle a été donné par l'article d'« U. W. ». Pageot veut bien admettre qu'« U. W. » n'était que le fils du général ; mais, poursuit-il, personne ne s'y trompa, l'inspirateur véritable était le général lui-même. Quelque temps avant la parution de l'article, Sprecher, puis Wille ont protesté auprès de Decoppet contre les prétentions de l'Angleterre en affirmant que l'armée ne pouvait rester l'arme au pied devant une telle situation. Ces deux personnages furent invités à se taire, mais il ne faut pas s'étonner si, dans ces conditions, l'état-major général fit siennes, en les aggravant, les idées exprimées par la *NZZ*. Pageot s'efforce de ne pas dramatiser : Certes, il serait puéril de la part des Alliés de se faire des illusions sur la nature des sentiments du haut commandement suisse à leur égard.

---

[34] Wille à Hoffmann, 20.7.1915 (AF 27 AD 1914-1918 85 ; *cit. in* Böchenstein, pp. 519-521 ; *in* Kurz, pp. 108-109).

[35] Picot à Grant Duff, 13.7.1915 (PRO FO 551 2).

Dans les derniers temps, l'Allemagne a utilement excité le point d'honneur des militaires à l'occasion de la discussion du Trust pour accentuer dans ce milieu spécial ses sentiments germanophiles. Toutefois, il serait inexact de tirer des conclusions pessimistes. Que le haut commandement soit heureux de trouver une occasion de justifier les grands sacrifices que la Suisse fait pour son armée, la chose est très probable. Qu'il y ait un secret désir chez certains militaires de carrière de voir enfin leur pays sortir de la neutralité, c'est très possible. Mais quant à prétendre qu'un courant belliqueux soit prêt à entraîner la nation, il s'en faut de beaucoup. Cette agitation des hautes sphères militaires semble ne pas dépasser, dans l'armée même, certains cercles relativement restreints. Elle existe d'ailleurs dans d'autres milieux également soumis à l'influence allemande. Il ne semble pas en tout cas qu'elle doive gagner les couches profondes du peuple qui reste et restera toujours en Suisse l'arbitre de la situation [36].

Sans prendre non plus les choses au tragique, Grant Duff écrit à Londres que l'hostilité farouche de l'état-major général suisse au Trust est un facteur, qui, combiné avec les autres éléments suisses hostiles, ne peut être ignoré. Le ministre d'Angleterre croit qu'il y a une part de bluff dans les propos du major Simon, mais, tenant compte du climat malsain qui prévaut, il demande au *Foreign Office* de prendre garde : Si les grandes fabriques suisses étaient contraintes à fermer, les conséquences pourraient en être sérieuses. Grant Duff conclut avec sa verve habituelle : « L'entrée en guerre de la Suisse au côté de l'Allemagne apparaît à première vue presque inconcevable, mais un peuple sans imagination, nourri de mensonges allemands et curieusement incapable de considérer une situation si ce n'est d'un point de vue étroit, peut tout d'un coup, avec son esprit de clocher, voir rouge en croyant défendre une indépendance qui n'est en réalité menacée par personne. » [37]

Le 15 juillet, le capitaine de frégate von Simson, attaché naval à la légation d'Allemagne, a envoyé à l'état-major de la marine un rapport jetant un jour favorable sur la résistance dont le Conseil fédéral fait preuve face aux pressions alliées [38]. Simson se fait l'écho de propos alarmistes de Sprecher. Celui-ci aurait affirmé que si les prétentions de l'Angleterre à propos du Trust étaient publiées, il ne serait plus possible de retenir les paysans, qui exigeraient la guerre contre l'Entente. Si

[36] Pageot au Ministère de la guerre, 14.7.1915 (SHA AM Suisse 7).

[37] Grant Duff à Grey, 13.7.1915 (PRO FO 551 2).

[38] Von Simson a été détaché à Berne pour s'occuper de renseignements et des questions de contrebande. Ainsi s'explique la présence curieuse d'un attaché « naval » à Berne ! Les archives militaires allemandes à Fribourg-en-Brisgau ne semblent posséder malheureusement aucun dossier sur les activités de ce personnage.

l'Entente devait couper les vivres à la Suisse, celle-ci ne pourrait que se battre au côté de l'Allemagne. L'attaché naval allemand ne s'attarde pas sur ces propos belliqueux. Il préfère mettre en lumière la politique de négociation du Conseil fédéral et insister sur les tendances profondément pacifiques du peuple suisse. La neutralité suisse, remarque-t-il, est affaire de conviction. Elle est le résultat d'une décision populaire librement arrêtée après mûre réflexion. Sur le plan militaire, le pays est sur ses gardes. Simson admire ce que, dans un pays démocratique, il a été possible de faire en une année de l'armée de milice. Sur le plan de la politique extérieure, la diversité des langues et des races est favorable au maintien de la neutralité. Sans doute, la situation du Conseil fédéral et d'Hoffmann en particulier est difficile, surtout depuis la venue d'Oppenheimer. Mais la Suisse ne tolérera pas l'immixtion des Puissances étrangères. Elle refuse en particulier tout contrôle étranger. L'attitude de Schulthess est méritoire. Quant à Hoffmann, il entretient des relations très amicales avec Romberg et il est certainement pro-allemand au fond de son cœur [39]. En tant que spécialiste des questions de contrebande, Simson préfère une Suisse neutre à une Suisse belligérante. Il ne juge pas souhaitable que la tension soit trop grande entre la Suisse et l'Entente. La facilité relative du trafic aux diverses frontières suisses a une grande valeur pour l'Allemagne, tandis que l'intervention de l'armée suisse à ses côtés présenterait de gros désavantages. L'Allemagne devrait, par exemple, nourrir la Suisse [40].

Cette opinion va s'imposer au Grand QG allemand. Le 31 août, alors que le colonel Egli, l'adjoint de Sprecher, est reçu en audience par l'empereur d'Allemagne à son quartier général de Pless, le major von Reder, chef du service des renseignements, qui se montre très bien informé sur toutes les questions d'importation et d'exportation concernant la Suisse, lui fait cette remarque significative : « Les pays neutres amis, comme la Suisse et la Suède, sont les poumons par lesquels, coupés du monde comme nous le sommes, nous pouvons respirer. » [41]

---

[39] L'attitude de Romberg est plus nuancée. Il croit que les sympathies d'Hoffmann vont à l'Allemagne, mais il ne se fait pas d'illusions : Hoffmann n'est pas tout à fait de notre côté ; pour sa politique, les intérêts suisses sont déterminants. (Romberg à Bethmann Hollweg, 3.8.1915 ; AAB *Schweiz* 62 *Geheim* 7). Le même sens de la nuance ne fait pas défaut à Simson, qui ajoute qu'Hoffmann est un homme politique et un diplomate très habile, qui se montre certainement très amical aussi avec l'autre partie. En outre, il rappelle qu'Hoffmann vient de Saint-Gall, où l'industrie de la broderie entretient des relations commerciales très étroites avec l'Angleterre.

[40] Simson au chef d'état-major de la marine, Zurich, 15.7.1915 *(ibid.)*.

[41] Colonel K. Egli : *Mission zum deutschen Ostheere im August-September 1915*, 31.8.1915 (AF 27 *Abkommandierungen prov.* 859).

Le gouvernement du *Reich* n'en est pas moins interloqué par les propos tenus par le colonel Frey, le délégué officiel de l'état-major général suisse, qui, à la fin juin, appelait de ses vœux un incident propre à entraîner la Suisse dans le conflit. Certains dirigeants, comme l'amiral Tirpitz, mesurent tout le poids d'une éventuelle intervention militaire de la Suisse : « Si la Suisse comprenait mieux ce que doit être l'Europe de demain, écrit Tirpitz le 5 août, elle interviendrait activement ; mais pas plus que la Suède, elle ne se joint à nous ; et sans nul doute, c'est de là que viendrait la décision. » [42] L'*Auswärtiges Amt,* en revanche, le chancelier Bethmann Hollweg lui-même, qui suit l'affaire en personne, sont plus prudents et demandent à Romberg ce qu'il convient de penser des propos du colonel Frey.

Les conclusions de Romberg sont remarquablement proches de celles des attachés militaires alliés. Il admet que la pression économique de l'Entente a suscité un profond mécontentement dans les cercles dirigeants aussi bien que dans de larges couches de la population. Mais il n'est absolument pas possible de dire que l'opinion dans son ensemble soit prête à saluer une intervention militaire. Au contraire, les dirigeants s'efforcent de persévérer envers et contre tout dans leur politique traditionnelle de prudent louvoiement. Dans leur désir de satisfaire toutes les parties, ils céderont à la pression de l'Entente dans la mesure où une certaine limite ne sera pas franchie, au-delà de laquelle la dignité de l'Etat serait compromise. Romberg, qui s'est personnellement efforcé de ne pas jeter de l'huile sur le feu, minimise les risques de conflit envisagé si favorablement par les dirigeants militaires de la Suisse. Il n'est pas vrai que l'on attend à Berne une « invitation » de l'Allemagne pour entrer en guerre. Une telle manière de voir ne peut être attribuée qu'à un cercle restreint d'officiers, tandis que les autorités déterminantes et la grande masse du peuple sont favorables, sans en être partisans à tout prix, à la continuation d'une politique pacifique. Le ministre d'Allemagne, qui s'est fait confirmer son point de vue par Hoffmann, est en mesure de dire à Berlin qu'une initiative comme celle suggérée par le colonel Frey serait très mal accueillie à Berne [43].

Un mois plus tard, Romberg continue de penser qu'une intervention militaire de la Suisse n'est pas vraisemblable. Le ministre d'Allemagne ne voit pas qu'une menace alliée à l'indépendance de la Suisse provoque la moindre indignation générale. Au contraire, il remarque que les Suisses s'habituent de plus en plus aux compromis exigés par la guerre. Il fau-

---

[42] Tirpitz : *Aus meinen Kriegsbriefen,* 5.8.1915.

[43] Romberg à Bethmann Hollweg, 19.7.1915 ; dépêche paraphée et annotée par Bethmann Hollweg ; copies transmises au Ministère de la guerre et à l'état-major général (AAB *Schweiz* 62 *Geheim* 7).

drait que les Alliés se permettent des violations bien criantes pour provoquer chez les Suisses une réaction unanime en faveur d'une défense armée. Plutôt que de miser sur une intervention militaire suisse, Romberg conseille à son gouvernement de se montrer aussi généreux que possible dans l'octroi de ses autorisations d'exportation et d'éviter toute rigueur inutile pour donner à la Suisse des preuves concrètes de sa bienveillance et pour supprimer tout prétexte à une agitation dirigée contre l'Allemagne [44].

Le 20 septembre, Pageot reviendra sur la question des velléités d'intervention des militaires suisses. Ce qui doit nous donner une entière confiance dans la neutralité effective de la Suisse, écrit-il à Paris avec l'entière approbation de l'ambassadeur Beau, c'est la ferme volonté qu'a le Conseil fédéral de la maintenir et l'autorité toute-puissante qu'il possède pour la faire respecter. Cette politique répond entièrement non seulement à l'état politique et divisé du peuple suisse, mais aussi au vœu général de la nation. Car, sans parler de la Suisse romande, dont l'attachement à la cause des Alliés est resté immuable, cette même cause ne cesse de faire de notables progrès dans l'opinion des éléments alémaniques, tant pour des raisons de sentiments que pour des raisons pratiques, depuis que les commandes de la France, de l'Angleterre et de l'Italie affluent dans tous les centres industriels du pays.

Quant à l'hypothèse que l'autorité militaire suisse puisse orienter la Suisse dans une voie désapprouvée par le Conseil fédéral, il faut, poursuit Pageot, l'écarter absolument. Le soldat suisse reste avant tout citoyen, même sous l'uniforme, et il donnera confiance au gouvernement avant que d'obéir à ses chefs militaires. D'ailleurs, le Conseil fédéral a toutes les armes nécessaires pour se faire écouter. A plusieurs reprises, il a su rappeler à l'ordre le général Wille lui-même qui venait discuter sur l'amplitude des attributions que, d'après les textes, lui aurait conférées la Constitution. Et chaque fois, le général Wille s'est plié. C'est son état-major qui est particulièrement remuant et tendancieux. En résumé, Pageot voit la situation comme suit : d'un côté, un Conseil fédéral tout puissant appuyé sur l'immense majorité de la nation et décidé à faire respecter de toute façon la neutralité du pays, de l'autre une infime minorité d'officiers remuants très germanophiles, intelligents mais sans influence, et entre ces deux extrêmes, un général se rapprochant certes par ses tendances personnelles de cette minorité, mais incapable, semble-t-il, de lui donner l'appui de son autorité pour agir dans un sens différent de celui prescrit par le Conseil fédéral [45].

* * *

[44] Romberg à Bethmann Hollweg, 22.8.1915, secret ; la dernière recommandation de Romberg reçoit l'approbation de l'*Auswärtiges Amt* (AAB *Schweiz* 58 3).

[45] Pageot à Millerand, 20.9.1915 (SHA AM Suisse 7).

La nervosité croissante d'Hoffmann au cours du mois d'août s'explique non seulement par l'aventurisme des militaires, mais encore par l'intervention spectaculaire de la presse dans la question des négociations économiques avec les belligérants. Jusqu'au début juillet, la *NZZ* a mis toute son autorité au service du Département politique, augmentant ainsi les chances de l'arrangement sur la SSS, auquel Hoffmann paraissait tenir. Mais, au fur et à mesure que le mois de juillet s'écoule, que la situation militaire des Puissances centrales s'améliore et que les négociations avec les Alliés piétinent, les admirateurs de la valeur prussienne frétillent, Alfred Frey et ses amis zurichois reprennent confiance, Schulthess raidit sa position. Baromètre très sensible de cette évolution, la *NZZ*, qui, au début du mois, demandait à l'opinion de laisser faire le Conseil fédéral, constate, le 19 juillet, que les négociations sont à un point mort, que la situation intérimaire n'est pas satisfaisante. Les garanties que certains industriels ont souscrites constituent un précédent dangereux. Les intéressés seront donc bien inspirés de refuser désormais le contrôle d'inspecteurs étrangers que le consulat britannique entendrait leur imposer.

Quelques jours plus tard, la *NZZ*, passant du particulier au général, affirme : nous devons suivre la ligne politique qui convient à nos intérêts nationaux. Les négociations avec l'Entente durent depuis près d'une demi-année. Ce retard n'est pas dû à un manque de bonne volonté de la Suisse. La question n'est pas de savoir si la Suisse veut le Trust ou non, mais si elle peut l'accepter ou non. Les Alliés se trompent s'ils croient qu'en boycottant les importateurs suisses, ils parviendront à faire accepter le Trust plus facilement. L'opinion publique suisse estime qu'une mitigation serait plus opportune que de nouvelles restrictions [46].

Carlin regrette vivement qu'un journal aussi sérieux que la *NZZ* ignore le précepte selon lequel la presse ne doit pas s'exprimer sur des négociations en cours. Il demande à Hoffmann de lui conseiller le silence. La correspondance qu'elle a publiée en son temps sous les initiales « Dr. U. W. » a nui à la Suisse à Londres et au déroulement des négociations [47].

A Berne, cependant, le *Bund* accomplit la même volte-face que la *NZZ*. Le ministre d'Angleterre a lu dans le *Bund* du 20 juillet un communiqué annonçant la réussite prochaine des négociations. Il y a vu avec raison une indication indirecte du Département politique. Or voici que le *Bund* se reprend le 27 et craint d'avoir été trop optimiste : Les négociations se poursuivent péniblement. Il est impossible de con-

[46] *NZZ* (930), 19.7.1915 : « Rohstoffeinfuhr und Garantieverpflichtung » ; (944), 22.7.1915 : « Neutralitätspolitik und Presse ; (946), 23.7.1915 : « Unter Druck ».

[47] Carlin à Hoffmann, 17.8.1915 (AF 2200 Londres 26 XVII A 15).

cilier le Trust et la neutralité si l'on exige de la Suisse qu'elle restreigne partiellement ses relations extérieures.

La guerre actuelle a montré à quel point les questions économiques étaient inséparables des questions politiques. La neutralité suisse n'est pas seulement garantie et reconnue par les Etats européens, elle est aussi le résultat d'un choix autonome de la Suisse. Notre droit à l'indépendance nationale, poursuit le *Bund,* exige que nous restions maîtres de nos décisions. En opposition à ce principe, une pression économique malheureuse a été exercée de l'extérieur pour influencer les négociations. Il ressort du contexte que le *Bund* n'incrimine pas les pressions des Puissances centrales, mais celles des Alliés. Cette pression a restreint l'importation de marchandises absolument nécessaires à la survie économique du pays et d'articles de première nécessité, dont la disette se fait sentir dans chaque foyer. Ces procédés ne peuvent pas amener le peuple suisse à admettre l'arrangement en discussion. En conclusion, le *Bund* rappelle que les paroles du chef du Département politique au Conseil des Etats valent toujours : « Au cas où, contre toute attente, les négociations ne devraient pas aboutir à une conclusion satisfaisante et que la situation qui résulterait de cet échec devait exiger de nouveaux sacrifices économiques, nous sommes certains que notre peuple les supporterait avec courage et patriotisme. » [48]

L'argumentation de la *NZZ* et du *Bund* est si semblable qu'elle ne peut qu'avoir été inspirée. Grant Duff remarque que le passage cité du discours d'Hoffmann a été abondamment exploité par la presse germanophile, qui lui a donné une interprétation menaçante. Il ne croit pas qu'Hoffmann entendait proférer des menaces au moment où il a prononcé son discours, mais entre-temps, la situation s'est détériorée. Grant Duff suppose que les articles hostiles au Trust de la presse suisse allemande et notamment du *Bund* sont inspirés par Schulthess, non seulement pour protéger les intérêts allemands, mais pour embarrasser Hoffmann, qui lui a ravi la Division du commerce et les affaires de compensation pour les donner à Schmidheiny [49].

Le revirement du *Bund* provoque un vif commentaire du *National suisse* de La Chaux-de-Fonds. Le journal de la cité horlogère se fait l'interprète des fabricants de munition travaillant pour les Alliés. Il ironise d'abord sur le mâle langage du *Bund,* qui montre vis-à-vis des Puissances de l'Entente une fierté et une raideur, dont il n'a guère fait preuve vis-à-vis de l'Allemagne, qui a pourtant exercé sur la Suisse des pressions plus ou moins compatibles avec sa dignité de peuple libre. Le journal neuchâtelois estime qu'il est très normal que les Puissances du

[48] *Bund* (346), 27.7.1915.

[49] Grant Duff à Grey, 30.7.1915 (PRO FO 551 2).

Trust veuillent contrôler les échanges que la Suisse ferait avec des marchandises qu'elles lui livrent. A l'heure actuelle si grave, poursuit-il, on ne vit pas de beaux mots. Le peuple suisse ne tient nullement à voir augmenter ses ennemis et ses sacrifices pour le vain plaisir de faire le superbe. On devrait savoir à Berne que les Puissances du Trust ont d'excellentes raisons de demander un contrôle sérieux. Il s'est fait des livraisons de denrées à l'Allemagne contre la neutralité et contre les engagements pris. Il y a, pour qui sait ce qui se raconte, des tours de passe-passe opérés à la barbe du Conseil fédéral. En outre, la façon dont la Suisse officielle a pris son parti de la violation de la neutralité belge et d'autres violations ne permet pas de se montrer trop chatouilleux sur les nuances de la neutralité et l'intégralité de nos droits souverains. Malgré le succès des armes allemandes en Pologne, nous devons nous montrer conciliants avec ceux dont dépendent notre nourriture et nos relations industrielles et commerciales avec le reste du monde. Il ne s'agit point d'abdiquer ni de s'aplatir, mais seulement de n'être pas plus royaliste que le roi, de nous accommoder d'un régime dont la Hollande s'accommode et surtout de ne pas laisser croire que nous désirons travailler en sous-main pour le roi de Prusse. Nous voulons, conclut le *National suisse,* pouvoir commercer avec tous nos voisins, l'Allemagne et l'Autriche également, mais loyalement et ouvertement. C'est pourquoi nous n'avons pas à nous offusquer d'un contrôle qui ne peut gêner que les contrebandiers et les spéculateurs [50].

On imagine la fureur d'Hoffmann lorsque cet article lui est présenté. Saisissant la plume, il réplique aussitôt au rédacteur du *National suisse* que son article est un coup de fusil tiré dans le dos des responsables de la négociation. Est-ce vraiment la tâche de la presse patriotique suisse, lui dit-il, à un moment où les négociations sont entrées dans la phase la plus délicate et en même temps la plus importante, de défendre la position de la partie adverse, de jeter les hauts cris sur des abus et des irrégularités qui se commettraient à leur préjudice et, par des allusions et l'expression de vagues soupçons, fondés sur des commérages comme il en fleurit particulièrement dans les temps actuels, d'éveiller ou de fortifier la méfiance de l'autre partie contractante [51] ?

Affolé par ce qu'il croit être des révélations, Hoffmann, dont la conscience sur les points soulevés n'est pas absolument nette, se réfugie dans la dénégation indignée et son intelligence lui fait défaut pour lui dire que ce n'est pas le *National suisse* qui risque d'apprendre quelque chose aux Alliés, mais que c'est bien plutôt l'inverse qui s'est produit !

---

[50] *National suisse,* 28.7.1915 : « Le trust d'importation ».

[51] Hoffmann au rédacteur du *National suisse,* 29.7.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b).

La légation d'Angleterre, en effet, est bien décidée à se servir de la presse pour réfuter une campagne adverse au projet de Trust. Qu'une telle campagne existe n'est pas douteux. La rédaction des *Basler Nachrichten,* par exemple, a reçu un article accompagné d'une lettre l'assurant qu'un langage énergique contre les Alliés était bien vu au Palais fédéral. Préférant s'en assurer par lui-même, Wasmer, le rédacteur des *Basler Nachrichten* demande une interview à Hoffmann, qui la lui accorde. Le résultat de cet entretien donne lieu à un article peu explicite, qui paraît dans le journal bâlois le 7 août. Rien n'indique qu'il s'agit d'une interview d'Hoffmann. Au contraire, l'article insiste sur la réserve que s'imposent les autorités fédérales. Deux idées essentielles sont exprimées : D'une part, la pression que l'Angleterre exerce sur les négociations en restreignant artificiellement les importations de la Suisse est sévèrement condamnée. D'autre part, l'idée d'une rupture des négociations est envisagée avec calme. Contrairement aux rumeurs aventurières et inquiétantes qui ont été propagées, les relations commerciales entre les Alliés et la Suisse ne seraient pas rompues en cas d'échec des négociations [52].

Oppenheimer, qui n'a pas perdu l'espoir de placer un article dans la *NZZ,* parviendra bientôt, grâce à un intermédiaire, à y faire publier « le point de vue anglais » : Les Alliés laissent à la Suisse l'exportation libre de ses produits, alors même que certains d'entre eux, pouvant servir directement à des buts de guerre, semblent n'être livrés qu'aux Puissances centrales, ce qui est peut-être difficilement conciliable avec une stricte neutralité. En matière de compensations, on ne peut demander aux Alliés de sanctionner officiellement un trafic que la fondation du Trust a précisément pour but d'interrompre. Au cas où les négociations devraient échouer, il serait souhaitable que les documents soient publiés afin que le public puisse juger de lui-même la valeur de la campagne de presse contre le Trust [53].

Pour ne pas laisser ce « point de vue anglais » sans réplique, Alfred Frey fera paraître trois longs articles, donnant le « point de vue suisse », dans la *NZZ* des 23, 24 et 25 août. Mais ces récriminations amères et tardives du délégué suisse, qu'Hoffmann, au demeurant, a quelque peu écarté de la négociation, ne seront plus en mesure de changer quoi que ce soit à la contre-campagne de presse alliée qui, dès le début d'août, prend un tour de plus en plus favorable.

Le 7 août, un quotidien socialiste, la *Berner Tagwacht,* lance une bombe, qui jette la consternation dans les légations des Puissances

---

[52] E. Wasmer à Hoffmann, 29.7.1915 *(ibid.); Basler Nachrichten* (396, 397), 7.8.1915.

[53] *NZZ* (1037), 11.8.1915 : « Die Verhandlungen zum Einfuhrtrust » ; *cf.* Grant Duff à Grey, 5.8.1915 (PRO FO 382 407).

centrales et réjouit profondément les diplomates alliés. La *Berner Tagwacht* révèle en gros caractères l'existence de l'Office fiduciaire germano-suisse de Zurich et reproduit le texte des formulaires confidentiels de la Treuhandstelle. En même temps, elle attaque violemment la campagne contre l'arrangement en discussion avec les Alliés. Une telle campagne, affirme-t-elle, ne peut être que l'expression de sentiments germanophiles et le reflet d'une admiration sans conditions pour la conduite de la guerre et la politique des Puissances centrales. Voilà pourquoi la presse qui prétend vouloir défendre à tout prix l'autonomie économique de la Suisse vis-à-vis des Alliés, les armes à la main s'il le faut, n'a jamais avoué l'existence de la Treuhandstelle et le fait que l'autonomie économique de la Suisse n'existe en fait déjà plus vis-à-vis de l'Allemagne. Les documents reproduits portent comme en-tête : *Département politique suisse — Office fiduciaire de Zurich pour l'importation de marchandises allemandes en Suisse.* « Cet en-tête est significatif, ironise le journal socialiste : Le Département politique ne décide plus ici à Berne. C'est à Zurich que la Treuhandstelle exerce son contrôle dictatorial, sans lequel les marchandises allemandes n'entrent pas en Suisse. » [54]

Il est probable que la *Berner Tagwacht* aura obtenu les documents qu'elle publie d'une légation alliée. Skipworth, qui se les est procurés, en a distribué des copies à Grant Duff, à Beau et aux délégués italiens le 30 juillet [55]. D'ailleurs, la presse romande a précédé de peu la *Tagwacht* dans ses révélations [56]. Ce qui explique le retentissement de la publication de la *Berner Tagwacht,* c'est évidemment, outre le talent littéraire de R. Grimm, son rédacteur, le fait que celui-ci s'exprime en langue allemande. Dans les jours qui suivent, le journal se fait un malin plaisir de revenir sur l'affaire et de ridiculiser la débâcle de la presse « royaliste » : « Dans le plus grand silence, sans que le public n'en apprenne une seule syllabe, l'Allemagne a imposé une fois de plus sa volonté à la Suisse. Le pied sur la nuque, les menottes aux poignets, les fiers Confédérés ne pipent pas mot ! Les experts de la Treuhandstelle exigent des éclaircissements, pénètrent dans les ateliers, prennent connaissance des livres, visitent les stocks, surveillent l'utilisation des marchandises importées. Qui prétendra que ces mesures prescrites par l'Allemagne n'affectent pas l'autonomie de notre vie économique ? Mais la presse gouvernementale se tait. Pas de contradictions, pas de protestations, pas même un communiqué indiquant que le Conseil fédéral a conclu

---

[54] *Berner Tagwacht,* 7.8.1915 : « Der Einfuhrtrust mit Deutschland ist perfekt ! Der Hintergrund einer Kriegshetze. »

[55] Skipworth à Grant Duff, 30.7.1915 (PRO FO 551 2).

[56] *Journal de Genève,* 7.8.1915, reproduisant un article adressé à la *Revue* de Lausanne.

un accord d'une telle portée ! Le *Bund* croit nous tranquilliser en affirmant que ce sont des « officiers suisses » qui exécutent les mesures imposées par l'Allemagne. Le *Bund*, poursuit l'habile polémiste, s'est déjà tellement habitué à son rôle de vassal qu'il tient pour un insigne avantage que ce soient des officiers de l'armée suisse qui soient chargés de l'auguste mission d'appliquer les règlements allemands ! Le Conseil fédéral n'a pas informé l'opinion comme c'était son devoir de le faire. Il n'a pas su non plus tenir en respect la presse qui lui est dévouée. S'il tient à se laver du soupçon de duplicité qui pèse sur lui, il devra jouer cartes sur table. Dans les questions vitales de la nation, il n'existe pas de secrets pour les citoyens d'un Etat démocratique. N'était-ce pas faire preuve d'une myopie impardonnable que de vouloir tenir secret un arrangement qui devait être connu de tous les importateurs de marchandises allemandes ? Un avocat habile devenu par hasard conseiller fédéral, ne fait pas encore un homme d'Etat intelligent ! Jusques à quand une diplomatie bucolique sera-t-elle la malédiction du pays ? » [57]

Le *Bund*, la *NZZ*, l'humoristique *Nebelspalter* lui-même prétendent que les « révélations » de la *Tagwacht* n'en sont pas. La presse loyaliste affirme que le Conseil fédéral n'a rien concédé à l'Allemagne qu'il refuserait aux Alliés. Mais elle a peine à cacher son embarras. La *NZZ* reproche au Conseil fédéral de n'avoir pas informé le public de l'existence de la Treuhandstelle et d'avoir laissé cette aubaine à une feuille socialiste. Elle critique le mutisme excessif des autorités et espère qu'elles tireront une leçon de l'incident. S'il est admissible qu'on se taise sur des négociations en cours, il est vain de croire qu'un arrangement conclu et entré en vigueur ne finira pas par faire parler de lui [58].

A la légation de Bavière, de Böhm condamne le « manque de patriotisme » de la *Berner Tagwacht* et sa « fourberie perfide » [59]. Gagern note que les révélations de la *Tagwacht* embarrassent le Gouvernement fédéral et que leur effet défavorable neutralise les « excellents » arguments de la *NZZ* [60]. Cependant, la légation d'Angleterre remarque avec satisfaction que l'agitation de la *Tagwacht* coïncide avec la publication de l'article placé par Oppenheimer dans la *NZZ*. Une discussion générale s'est engagée qui est en train de modifier l'opinion en faveur des Alliés. L'annonce de l'accord conclu avec l'Allemagne a créé une surprise désagréable dans le public. Voici maintenant, jubile Grant Duff, que le *Vaterland* parle en notre faveur ! Et le *Journal de*

---

[57] *Berner Tagwacht*, 9 et 13.8.1915.

[58] *NZZ* (1031), 9.8.1915 ; (1041), 11.8.1915.

[59] de Böhm à Hertling, 10.8.1915 (GSA *Ges. Bern* 141 e I).

[60] Gagern à Burian, 13.8.1915 ; HHS F 36 239).

Genève, à la suite d'un entretien avec Oppenheimer, publie également un point de vue favorable à l'Entente [61]!

* * *

La campagne de presse en cours excite la nervosité d'Hoffmann, stimule son imagination et l'incite à chercher un moyen de conclure avec les Alliés. Une autre circonstance agit dans le même sens : les légations alliées travaillent à la création de syndicats privés qui, en cas de besoin, permettraient de se passer du Trust et de toute interférence du Gouvernement fédéral. Une telle solution trouverait en Suisse de nombreux partisans dans les milieux d'affaires liés aux pays de l'Entente. F. Martin Koch, le consul de Suisse à Rotterdam, qui connaît de première main l'activité du NOT, en est également partisan.

Koch est à Berne au début du mois d'août. Il recueille l'impression au Palais fédéral que le Trust n'a jamais été si loin de se faire. Il confie à Carlin que toute l'affaire a été mal emmanchée dès le début. Contrairement au trust hollandais, qui est une création du commerce et de l'industrie et qui n'a rien à faire avec le gouvernement, c'est justement ce dernier qui, en Suisse, a pris la chose en main. C'était là la faute capitale ! Le trust hollandais, se disant neutre, ne l'est effectivement plus. Mais cela ne regarde pas le gouvernement, qui a su garder sa neutralité. Tandis qu'en Suisse, l'agissement d'un trust qui ne serait pas neutre deviendrait tout de suite un acte gouvernemental [62].

Déjà, deux projets de syndicats privés semblent près d'aboutir. L'un est patronné par la légation d'Angleterre. L'autre, la Société auxiliaire du commerce et de l'industrie, par l'ambassade de France. C'est en Suisse romande, à Genève, que les légations alliées ont concentré leurs efforts. Au fur et à mesure que les interventions et les initiatives genevoises prennent de l'ampleur, Hoffmann est amené à se rendre compte que l'opinion des milieux d'affaires zurichois ne peut plus être considérée comme la seule déterminante et qu'un homme comme Alfred Frey ne peut être en toutes circonstances le porte-parole le plus qualifié de la diplomatie commerciale suisse.

---

[61] Grant Duff à Grey, 12, 13 et 18.8.1915 (PRO FO 382 407).

[62] F. M. Koch à Carlin, 18.8.1915 (AF 2200 Londres 26 XVII A 15). Koch a parlé avec Schmidheiny, qui lui est apparu « tout à fait anti-Trust et anti-Alliés ». Koch lui a conseillé d'aller jeter un coup d'œil en Angleterre afin de comprendre aussi le point de vue anglais, mais Schmidheiny n'avait pas grande envie de suivre son conseil et préférait regarder la guerre « exclusivement du côté allemand » *(ibid.)*. Schmidheiny n'est pas aussi « anti-Trust » que cela, puisqu'il ambitionne au même moment de se faire donner un adjoint (un Dr Locher), qu'il formerait dans le but d'en faire le futur directeur, soumis à son influence, d'un Trust éventuel. (Schmidheiny à sa femme, Vera, Berne, 19.8.1915 ; ASH.)

Le projet favorisé par la légation d'Angleterre au cas où la négociation officielle entamée par Oppenheimer échouerait ne satisfait pas pleinement le *Foreign Office*. Conçu comme un bureau de vente anglo-suisse, il attiserait la jalousie commerciale de la France et de l'Italie. Le *Foreign Office* juge équitable, puisque la France reconnaît la suprématie du commerce britannique en Hollande, que l'Angleterre respecte l'influence que la France exerce en Suisse. Au cas où les négociations de Berne échoueraient, il faudrait donc laisser à la France l'initiative de proposer un nouveau projet [63].

Le 14 août, le *Times* publie un article, sinon rédigé, du moins inspiré par Oppenheimer, selon lequel les négociations entre la Suisse et les Alliés seraient parvenues à un point mort. Il est peu probable que cette publication soit destinée à favoriser la création d'un syndicat privé en lieu et place de la SSS. L'article s'inscrit davantage dans le contexte de la campagne de presse qui bat son plein en Suisse. Toujours est-il qu'il est immédiatement interprété par les intéressés de Suisse romande comme une invite à pousser leurs projets.

* * *

A Genève, les milieux qui préparent de longue date la naissance d'un syndicat privé d'importation, sont las d'être reçus en audience au Département politique pour y entendre que les choses en sont toujours au même point. La Société auxiliaire du commerce et de l'industrie, dont les statuts sont prêts depuis longtemps, se constitue officiellement à Genève le 12 août.

Le *Journal de Genève* est, dans son optique libérale, fondamentalement favorable aux projets d'associations privées. Dans un article annonçant la constitution de la nouvelle société, il remarque que l'on s'est étonné à juste titre de la lenteur des négociations qui se poursuivent à Berne en vue de la conclusion d'un arrangement avec les Puissances alliées. Le *Journal* reconnaît loyalement que le Conseil fédéral, obligé de tenir compte de la situation de fait créée à la Suisse et de chercher à lui assurer les moyens de vivre et de poursuivre son travail industriel, remplit son premier devoir en s'efforçant d'amener une solution qui puisse être acceptée par les deux parties belligérantes. Quelles que puissent être ses sympathies et ses antipathies dans la guerre, la Suisse ne peut et ne veut se mettre à la remorque ni de l'une ni de l'autre. Elle veut rester indépendante et aucun des belligérants n'a intérêt à la pousser par son intransigeance dans les bras de l'autre. Cela dit, le *Journal* donne clairement à entendre que le Conseil fédéral laisse

[63] *Foreign Office* (Craigie, Hurst), notices, 5.8.1915 (PRO FO 382 407).

échapper un temps précieux : Si l'on n'arrive pas à s'entendre sur la base du Trust officiel, remarque-t-il, la conversation devra être reprise immédiatement sur une autre base, celle d'une ou de plusieurs associations dotées d'un organisme offrant les garanties indispensables aux Alliés. Si les négociations qui durent depuis avril n'aboutissent pas à bref délai, les associations privées devront pouvoir compter sur l'appui des autorités fédérales [64].

Le 29 août, le *Journal de Genève* estime nécessaire de dissiper certains malentendus : Il est tout à fait faux de considérer la nouvelle Société et d'autres analogues comme une concurrence ou comme une entrave à l'organisation officielle projetée. Le lendemain, le *Journal* met les points sur les « i » : Loin de vouloir faire échec aux négociations officielles, c'est précisément par réserve patriotique que, pendant des mois, les promoteurs ont suspendu la réalisation de leur projet, et s'ils l'ont reprise actuellement, c'est parce qu'en l'absence d'une organisation officielle, dont la réalisation paraît tout à fait incertaine, il faut que les intéressés puissent trouver dans l'initiative privée remède à une situation qui cause le plus grand préjudice au commerce, à l'industrie et à la population entière [65].

On comprend dès lors qu'Hoffmann ait pu se sentir aiguillonné à agir. Les sociétés privées ne lui ont jamais rien dit de bon, car elles menacent de diviser davantage encore le monde suisse des affaires en deux camps antagonistes et surtout parce qu'elles risquent d'exclure de leur clientèle certaines entreprises de la Suisse alémanique [66]. Maintenant qu'il ne s'agit plus de projets, mais de débuts de réalisation, la SSS apparaît à tous égards comme un moindre mal.

* * *

L'élément déterminant qui rend finalement possible l'acceptation des propositions suisses en matière de compensation réside dans une remarque apparemment anodine d'Hoffmann à Beau. Le chef du Département politique, se rendant compte enfin de la charge d'émotion qui s'est concentrée sur la question du riz, déclare à l'ambassadeur de France qu'il n'insistera plus pour que le riz soit un objet de compensation, si la Suisse peut recourir à un autre article de contrebande, au

---

[64] *Journal de Genève,* 19.8.1915 : « Pour l'approvisionnement de la Suisse ».

[65] *Journal de Genève,* 29 et 30.8.1915.

[66] Le *Foreign Office,* par exemple, voit dans la constitution de sociétés privées la possibilité d'exercer une pression sur les principaux exportateurs de matériel de guerre en Allemagne, comme Brown Boveri. (Grey à Grant Duff, 20.8.1915 ; PRO FO 551 2.)

maïs par exemple, dans ses négociations d'échanges. En second lieu, il l'informe que, pour faire face aux compensations, il aurait l'intention de se servir pour le moment des stocks que les gouvernements allemand et austro-hongrois possèdent déjà en Suisse et, par conséquent, de ne pas recourir à des importations nouvelles. Hoffmann, que la campagne de presse pour et contre le Trust inquiète passablement, éprouve quelque anxiété à l'idée de devoir affronter bientôt le Parlement, qui est convoqué pour le 20 septembre. Aussi serait-il ravi de conclure un arrangement avec les Alliés avant cette date fatidique [67].

Le chef du Département politique craint certainement de ne pas parvenir à garder totalement secrets les arrangements qu'il a passés avec les Puissances centrales. Seul un accord avec les Alliés lui permettra de se disculper des reproches de partialité qu'on ne manquera pas de lui faire si les concessions faites par Schmidheiny à Berlin et à Vienne venaient à être révélées.

L'ouverture faite par Hoffmann est acceptée avec empressement par les diplomates alliés. Le 24 août, Oppenheimer est rappelé à Londres pour étudier la suite à donner aux propositions suisses [68]. La situation s'est notablement améliorée, écrit le chef du Département militaire à un ami : On ne discute plus, en effet, le principe des compensations sur lequel il était matériellement impossible de s'entendre. Beau est disposé à accepter la base des quelque 3000 wagons que la Centrale de Berlin possède chez nous, à condition qu'on excepte le riz de ces envois. Oppenheimer est parti aujourd'hui pour Londres afin d'obtenir ces concessions. Je suis persuadé qu'on aboutira, conclut Decoppet, mais je ne sais pas quand, car on se croirait parfois à la Corne-d'Or [69] !

La liste des stocks de marchandises emmagasinées en Suisse pour le compte des Puissances centrales, qui fait l'objet de la discussion entre la Suisse et les Alliés, mentionne un total de 3848 wagons. Cette liste mentionne un poste de 648 wagons de riz et de 130 wagons de farine de riz. Hoffmann ayant déclaré vouloir excepter le riz des échanges qu'il veut faire sanctionner, le Gouvernement français propose que cet article soit remplacé par du maïs pris sur les stocks existant en Suisse et n'ayant pas été importé avec une garantie de non-réexportation [70]. A ce stade

---

[67] Grant Duff à Grey, 18, 23 et 24.8.1915 (PRO FO 382 407) ; Dunant à Beau, approuvé par Hoffmann, 23.8.1915 (PRO FO 551 2 ; AF 2001 (H) 1 92 b).

[68] Grant Duff à Hoffmann, 24.8.1915 (AF 2001 (H) 1 92 b) ; Grant Duff à Grey, 25.8.1915 (PRO FO 382 407).

[69] Decoppet à Félix Bonjour, 24.8.1915 ; *in* F. Bonjour, *Souvenirs d'un journaliste,* II, p. 287. De l'avis de Decoppet, le ministère français qui aurait accepté l'envoi des quantités proposées de riz aurait été certainement renversé aussitôt.

[70] Delcassé à Grey, 30.8.1915 (PRO FO 382 407).

de la discussion, Hoffmann intervient avec un nouvel argument. Il s'avise soudainement que le riz stocké est dans un état déplorable et qu'il est impropre à la consommation humaine. Selon un rapport d'experts, une douzaine seulement des centaines de wagons en stock satisfait aux critères suisses de qualité. Le reste est avarié. Quant au maïs, il est impossible de le convertir en semoule, tant il est attaqué par les scarabées et par les vers. Le son se trouve dans le même état de décomposition [71]. Ce triste bilan illustre éloquemment le caractère spéculatif d'achats effectués sans aucun souci du consommateur. De guerre lasse, les Alliés donneront finalement leur assentiment à ce que le riz soit utilisé comme objet d'échange [72].

* * *

Une lutte de vitesse s'engage maintenant non seulement entre le projet officiel et les sociétés privées, mais également entre Hoffmann et le colonel Obrecht. Ce dernier a dû sentir qu'une solution officielle était en passe d'aboutir. Le 23 août, le jour même où une entente intervient entre Beau et Hoffmann sur la question des compensations, Obrecht dépêche à Paris un de ses hommes pour y proposer la création d'un Office de contrôle de son cru. L'organisme imaginé par Obrecht comporterait des officiers de l'armée suisse aux divers étages prévus et serait soumis à la direction du commissaire des guerres de l'armée. Le même jour, Obrecht envoie un autre officier, le lieutenant-colonel James de Reynier à l'ambassade de France pour mettre Beau au courant de son projet.

Cette organisation militaire n'a évidemment aucune chance de rencontrer la sympathie de l'ambassade de France, qui désire voir aboutir le Trust officiel. Le 24, Beau se rend au Département politique et envoie Pageot chez Decoppet pour tirer la chose au clair : Hoffmann fait piètre figure ; Decoppet ignore tout du nouveau projet [73].

---

[71] Quartier-maître du régiment d'infanterie 11 au Commissariat central des guerres, 8.9.1915 (AF 27 OKK 129).

[72] Grant Duff à Grey, 14.9.1915 (PRO FO 382 408).

[73] Lardy à Hoffmann, 25.8.1915, personnel et confidentiel (AF 2001 (H) 1 92 b). Lardy demande que les instructions données par le Département politique en mars, visant à exclure toute correspondance directe des commissariats avec les gouvernements étrangers, soient maintenues. Grant Duff à Grey, 3.9.1915 ; projet d'Obrecht en annexe (PRO FO 551 2). Grant Duff tire de cet « étrange incident » la conclusion que l'état-major général peut agir indépendamment du Conseil fédéral (Grant Duff à Grey, 14.9.1915 ; PRO FO 371 2474).

Les Anglais se méfient tout autant que les Français des activités d'Obrecht [74]. Ce sont maintenant les Italiens qui communiquent leurs soupçons à leurs alliés. Corradini, de la Direction générale des douanes, informe l'ambassade d'Angleterre à Rome qu'à son avis, le Commissariat des guerres de l'armée suisse, auquel toutes sortes de biens sont adressés, n'est rien d'autre qu'une agence de contrebande, dont les membres déroutent les marchandises sur l'Allemagne. Selon Corradini, certains hommes d'Etat italiens feraient preuve de timidité dans la crainte que la Suisse ne fasse cause commune avec les Centraux. Mais il se targue de connaître la Suisse et les Suisses comme sa poche et est convaincu qu'une telle appréhension est absurde. Grâce à sa position, il est en mesure de faire obstruction au trafic pour la Suisse et de le retarder au mépris des instructions qu'il reçoit de ses supérieurs [75]. Corradini espère que, si les Alliés réussissent à instituer un Trust suisse, ils ne feront pas trop confiance au Gouvernement suisse. Celui-ci ne le mérite pas et, d'ailleurs, toute la population a un intérêt à faire de la contrebande [76] !

Cette communication de Rome est enregistrée avec satisfaction au *Foreign Office*. Elle confirme les vues identiques d'Oppenheimer et du Gouvernement français sur les activités du colonel Obrecht. Le Gouvernement anglais se fait ainsi une meilleure idée de la portée des entretiens secrets entre l'état-major suisse et l'état-major allemand que ses services de renseignements lui ont signalés. De même, il s'explique mieux comment Obrecht en est venu à contrarier le Gouvernement fédéral et à mystifier tout le monde en allant, derrière le dos d'Hoffmann, présenter à l'ambassadeur de France une contre-proposition à la SSS. Tous ces incidents n'apparaissent pas sans rapport aux responsables du *Foreign Office*. Les conciliabules des officiers suisses et allemands ont certainement eu pour objet la livraison de contrebande à l'Allemagne

---

[74] Oppenheimer explique l'incident comme suit : « The Swiss people have lately realised, as a result of the vigorous pro-ally press campaign that the SSE would be a real advantage to them. Should it fail to be formed, the blame would be laid by disappointed manufacturers at the doors of the General Staff who have all along opposed it. The General Staff are afraid of the impopularity their past agitation might, through the failure of the SSE, bring upon them. Thence their desire to put forward an alternative for which they would get the credit. » (Notice, fin août 1915 ; PRO FO 382 408.)

[75] Ainsi, Corradini est persuadé que plus de 1500 fûts d'huile débarqués récemment d'Amérique sont destinés à l'aviation allemande. Il fait tout son possible, par patriotisme uniquement, pour les empêcher de quitter l'Italie. Il est également parvenu à faire séquestrer par les autorités militaires italiennes un autre chargement d'huile et fait la sourde oreille à toutes les plaintes et à toutes les protestations qui lui parviennent.

[76] Rodd à Grey, 7.9.1915 (PRO FO 382 408).

plutôt que la discussion d'opérations militaires. C'est sans doute pour faciliter le passage des contrebandiers qu'on a enlevé peu après les réseaux de fil de fer barbelé à certains endroits de la frontière germano-suisse [77].

Les informations transmises de Rome décident le Gouvernement britannique à inscrire le Commissariat des guerres de l'armée suisse sur la « liste noire » des commerçants boycottés. Les manigances des militaires suisses contribuent ainsi à ternir davantage encore l'image peu reluisante que le Gouvernement fédéral a donnée de lui-même à Londres au cours des mois précédents [78].

Le Gouvernement anglais, qui avait d'abord considéré avec inquiétude la possibilité d'une intervention suisse dans le conflit, est maintenant tout à fait tranquillisé par les appréciations qui lui sont parvenues de Paris et de Rome. Au *Foreign Office,* les pessimistes ont certes émis l'opinion qu'une politique généreuse de ravitaillement de la Suisse, assortie de garanties adéquates, pourrait guérir les interventionnistes suisses de leur folie pour autant qu'elle soit adoptée à temps. Mais les optimistes, dont l'avis est déterminant, ne prennent pas au sérieux les menaces suisses. Ils ne croient pas que les « matamores » de l'état-major interprètent correctement les vues et les intentions du Conseil fédéral, qui, comme la grande masse de la population, épouse en premier lieu les intérêts de l'industrie et est réellement désireux de parvenir à un accord. D'ailleurs, les Suisses seraient moins dangereux comme ennemis que comme neutres, car les Alliés pourraient alors simplement leur couper les vivres [79].

* * *

Si, à la fin août, l'Angleterre prend l'initiative d'intervenir à Paris sur cette question, ce n'est pas parce qu'elle nourrit de réelles inquiétudes, mais parce qu'elle désire convaincre la France d'accepter le projet de SSS. Sir Edward Grey expose le 27 août à l'ambassadeur de France que la Suisse traverse une crise économique dont les Allemands tirent

---

[77] *Foreign Office* (O'Malley), notice, 13.9.1915 *(ibid.).*

[78] Sir Eyre Crowe commente en ces termes la dépêche de Rodd du 7 septembre : « We have, somewhat to my surprise, I confess, found the Swiss Government exceedingly disingenuous and unreliable in the course of our protracted negociation. Sir Francis Oppenheimer has warned us that the Swiss authorities, whom he described as being more slippery than any he has ever dealt with, will endeavour to cheat us whenever they can. We shall therefore have to be very careful and strict in working the agreement which we understand is now on the point of being signed... » *(Foreign Office* (Crowe), notice, 15.9.1915, paraphée par A. Nicolson et Sir Edward Grey ; *ibid.)*

[79] *Foreign Office,* notices, 5, 18 et 29.8.1915 (PRO FO 382 407).

parti pour conseiller au Gouvernement fédéral de prendre à l'égard des Alliés une attitude malveillante et même belliqueuse. L'état-major suisse serait germanophile. Dans la Suisse française, on est toujours bien disposé pour la France et l'on se refuse à envisager un conflit avec elle, mais on est moins favorable à l'Italie et l'on ne se refuserait pas à une diversion sur le Tessin. Dans ces conditions, le chef du *Foreign Office* pense qu'il serait prudent de consentir à la Suisse certains avantages commerciaux [80]. Grey informe personnellement l'ambassadeur d'Angleterre à Paris qu'il n'attache pas trop d'importance à un rapport selon lequel l'état-major suisse serait prêt à provoquer un incident avec l'Italie. En revanche, il voit des avantages à s'entendre avec la Suisse en matière commerciale [81].

L'Angleterre pousse à la conclusion de l'accord. Le *Foreign Office,* suivant les conseils d'Oppenheimer, signale à Paris que le moment est venu de traiter avec plus de générosité les importateurs suisses. En effet, les difficultés réelles occasionnées par la politique de restriction à certaines maisons amies, jusqu'alors favorablement disposées, risquent maintenant de les détacher. Il apparaît dès lors opportun de répondre par des mesures de conciliation aux dernières propositions suisses sur les compensations. L'ambassadeur d'Angleterre à Paris est chargé de plaider auprès du Gouvernement français l'octroi du libre transit pour les marchandises anglaises à destination de la Suisse [82].

Delcassé n'a pas perdu l'espoir d'instaurer, grâce à la coopération des Alliés, un rationnement efficace des neutres et de parvenir, dans ce domaine, à des résultats plus concrets qu'au lendemain de la conférence interalliée de Paris du mois de juin. Il a demandé le 2 août à Grey et à Sonnino la réunion d'une nouvelle conférence pour coordonner l'action des Alliés en Suisse et fixer les conditions dans lesquelles ils pourront approvisionner suffisamment la population suisse [83]. Grey a immédiatement donné son accord, soucieux qu'il est de prendre la défense des exportateurs anglais de plus en plus mécontents des obstructions que la politique de restriction leur oppose en France et en Italie [84].

* * *

[80] P. Cambon à Delcassé, 27.8.1915 (MAE Guerre 1914-18 795).

[81] Grey à Bertie, 28.8.1915, personnel (PRO FO 382 407). Le point de vue de Grey est exactement celui du Quai d'Orsay. A Paris également, on ne veut pas attribuer une importance exagérée aux intentions belliqueuses de l'état-major suisse. Cependant, la France, comme l'Angleterre, désire conclure la négociation en cours avec la Suisse et estime que la chose est maintenant possible. (Bertie à Grey, 28.8.1915 ; *ibid.)*

[82] Grey à Bertie, 28.8.1915 *(ibid.).*

[83] P. Cambon à Grey, 2.8.1915 (PRO FO 551 2).

[84] *Foreign Office,* 6.8.1915 (PRO FO 382 407).

La conférence réclamée par Delcassé se tient à Paris du 4 au 7 septembre. La question des compensations est réglée sur la base de la liste des stocks fournie par le Conseil fédéral. Les Alliés sont opposés par principe à la poursuite de tels échanges à l'avenir. Pour tenir compte du point de vue suisse, ils se proposent de ne donner leur assentiment qu'à une rédaction vague du paragraphe consacré aux négociations ultérieures sur ce point [85].

La question la plus importante qui occupe les Alliés à Paris est celle du futur rationnement de la Suisse, qui assurera plus que le mécanisme de la SSS l'efficacité de la politique élaborée. En effet, dans la mesure où la Suisse sera rationnée, elle devra bien s'organiser sur le plan interne pour conserver à sa population les articles importés et pour mettre un terme aux activités des passeurs de marchandises. Le Gouvernement français n'a aucune peine à convaincre ses alliés anglais et italien du bien-fondé de ce principe [86].

* * *

Le 14 septembre, Hoffmann reçoit à Berne les délégués alliés et se montre satisfait des propositions qui lui sont remises. Depuis quelque temps, le chef du Département politique s'est rendu compte que la Suisse ne pourrait pas échapper au rationnement allié. Hoffmann, qui, sur ce point, est en désaccord avec Frey, a écrit le 25 août à un correspondant qu'à son avis, il est juste que les Alliés pensent d'abord à eux-mêmes et ne mettent leurs ports et leurs chemins de fer à la disposition de la Suisse que pour autant que leurs propres besoins soient garantis. C'est exactement ce que fait l'Allemagne, remarque-t-il, et ce que nous ferions nous-mêmes si nous étions à la place des Alliés [87].

Le Conseil fédéral se rallie, une semaine plus tard, à l'opinion d'Hoffmann et admet que le Département politique a obtenu ce qu'il a pu des Puissances alliées, compte tenu de circonstances exceptionnellement difficiles [88]. Les documents auxquels le Conseil fédéral donne son approbation et auxquels il ne sera apporté que quelques compléments et modifications mineurs, sont les Statuts et le Règlement intérieur de la Société suisse de surveillance économique ; les Statuts de l'Association

---

[85] Bertie à Grey, 4.9.1915 (PRO FO 382 408).

[86] P. Cambon à Grey, 30.8.1915 ; Oppenheimer, notice, 9.9.1915 *(ibid.)*.

[87] Hoffmann à Roget, 25.8.1915 (AF 2001 (A) 1127 ; PRO FO 382 408).

[88] Conseil fédéral, 22.9.1915 (AF CF) : rapport du Département politique, 17.9.1915 ; observations écrites à Schulthess, absent pour cause de maladie, Locarno, 20.9.1915 (AF EVD GS SSS 1).

suisse pour l'importation des métaux [89] ; le texte de la lettre confidentielle devant être échangée entre la Suisse et les gouvernements alliés [90] ; le texte d'une note verbale du Département politique aux gouvernements alliés.

Cette dernière note, datée du 22 septembre, rappelle que les mesures prises par les gouvernements des Puissances alliées dans la guerre économique qui existe entre elles et les Puissances centrales, ne se concilient pas avec les droits qui, d'après les principes du droit des gens, de même qu'en vertu des traités de commerce existants, appartiennent à la Suisse comme pays neutre. Cela dit, la note suisse poursuit en ces termes :

> « Tout en réservant pleinement ses droits, le Conseil fédéral n'hésite pas à reconnaître, d'autre part, que les gouvernements alliés se sont sincèrement efforcés d'avoir égard à la situation extraordinairement difficile, créée à la Suisse par les événements actuels, et de concilier les intérêts des Alliés, en tant que belligérants, avec ceux de notre pays. Il sait apprécier ces efforts, qui témoignent de dispositions amicales, et a décidé de tenir compte de la situation créée par des circonstances extraordinaires, même dans le cas où, selon lui, une si grande restriction de la liberté économique de la Suisse ne saurait se justifier sur le terrain du droit. » [91]

---

[89] Ces textes ont été publiés *in Société suisse de surveillance économique,* Rapport intérieur, 1915-1921, Berne, 1921.

[90] Beau, Paulucci, Grant Duff à Hoffmann, s.d. (PRO FO 551 3 ; AF 2001 (H) 1 92 b) *(cf.* Annexe).

[91] Note verbale du Gouvernement suisse aux gouvernements alliés, 22.9.1915 (PRO FO 551 2).

Epilogue

La guerre européenne, qui a éclaté en juillet 1914, a épargné le territoire de la Suisse. L'intégrité territoriale du pays n'ayant été menacée ni au début ni au cours de la guerre, l'armée suisse n'a pas eu à intervenir pour la protéger. Au cas où une menace serait intervenue, le choix des chefs militaires helvétiques, dont les sentiments germanophiles étaient très vifs, ne se serait sans doute porté ni sur l'inaction ni sur la défense héroïque de la neutralité par leurs seules ressources, mais sur l'alliance avec les Puissances centrales, alliance qui aurait été justifiée d'ailleurs, d'une manière ou d'une autre, par la nécessité de défendre une neutralité menacée.

Ce ne sont pas seulement les hommes politiques, qui, tel le conseiller national Schmidheiny, jugeaient l'armée suisse incapable de tenir tête aux armées étrangères ; le colonel Egli lui-même, sous-chef de l'état-major général, constatait, à la fin de 1915, que, dans une guerre comme celle qui se déroulait alors, l'armée suisse se serait effondrée en peu de temps [1]. A défaut de pouvoir intervenir militairement, les responsables de l'armée suisse se sont bornés à assister les services de renseignements et d'intendance des armées allemandes et austro-hongroises. Pour favoriser leur ravitaillement, le Commissariat des guerres de l'armée suisse a mis sur pied de vastes opérations commerciales et l'état-major de l'armée suisse s'est employé à faciliter l'écoulement des articles de contrebande vers les Puissances centrales. Le chancelier du Reich, conscient de la vulnérabilité de l'économie allemande, a, pour sa part, calculé qu'une Suisse neutre serait plus utile à l'Allemagne qu'une Suisse alliée [2].

---

[1] K. Egli, rapport sur sa mission en Serbie, novembre-décembre 1915 (AF 27 *Abkommandierungen prov.* 868).

[2] « ... ihre Angliederung an uns ... uns der Möglichkeit berauben würde, von ihren noch weiterhin für unsere Kriegsführung notwendigen Rohstoffen und sonstigen Waren zu beziehen. Bei unserer schon so starken Beschränkung auf die Binnenwirtschaft bin ich geneigt, diesen wirtschaftlichen Nachteil höher als den morali-

Si la Suisse n'a pas eu à affronter les armées étrangères, elle a participé pleinement au déroulement de la guerre économique et, bien que sans accès direct à la mer, a ressenti aussitôt les péripéties de la guerre navale. Déclenchée par l'Angleterre, la guerre économique a été conduite avec le plus de système et d'acharnement par la France, qui s'y trouvait préparée par un nationalisme économique prononcé. L'Italie, au contraire, entrée dans la coalition alliée en mai 1915, a manifesté beaucoup de réticence à adopter la politique de blocus de ses alliés. Pour faire pièce à la guerre économique des Alliés, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie n'ont pas tardé à mettre en œuvre, aux dépens de la Suisse, des mesures analogues.

La guerre économique a eu recours à toutes les techniques de la politique cartellaire : centralisation des informations, contingentement des quantités, interdiction de la revente, contrôle de l'utilisation de la marchandise [3]. De ce point de vue, la guerre économique déclenchée en 1914 correspond à un conflit d'expansion de cartels rivaux, chaque Etat belligérant agissant comme un seul cartel national.

Prise en tenailles dans cette lutte d'influences, la Suisse a dû choisir entre la résistance ou la collaboration. Lorsque les sources d'approvisionnement et les débouchés d'une entreprise coïncidaient, celle-ci s'est naturellement accommodée des conditions qui lui étaient proposées par ses fournisseurs, acceptant même, voire sollicitant le contrôle d'inspecteurs étrangers. Les plus grosses difficultés se sont manifestées lorsque des entreprises suisses ont voulu poursuivre leurs livraisons à un pays en guerre avec celui de leurs fournisseurs, ou à propos d'articles intéressant la vie économique dans son ensemble, ou encore lorsqu'une industrie suisse devait, ce qui constituait un cas fréquent, utiliser des produits semi-finis importés d'un Etat belligérant. Dans ces cas critiques, le gouvernement et les industriels suisses se sont efforcés de se montrer accommodants en paroles et de préserver en toute occasion la plus grande liberté de manœuvre. Pour échapper au contrôle de l'étranger, les données quantitatives ont été considérées comme des secrets commerciaux ; les statistiques des mouvements de marchandises ont été traitées comme des secrets d'Etat. La consigne a été donnée dans les milieux d'affaires et dans le personnel gouvernemental : « Le silence est d'or ! » [4]

---

schen Vorteil einzuschätzen, den uns die Angliederung in ihrer Wirkung auf die Kriegsstimmung unserer Gegner etwa eintragen könnte. » (Bethmann Hollweg à Falkenhayn, 5.9.1915, SCHERER, I, pp. 168-170.)

[3] Ed. FEER : *Die Ausfuhrpolitik der deutschen Eisenkartelle*, pp. 33-34 ; Ph. REINHARDT : *Der deutsch-schweizerische Eisenhandel während des Krieges.*

[4] *Basler Nachrichten* (35), 20.1.1915 : « Schweigen ist Gold ! » ; Lardy, rapport de gestion 1915, Paris, 26.2.1916 (AF 2001 (E) a 1).

Les agents économiques suisses ont cherché à tirer le plus grand profit de leur rôle d'intermédiaire. Les milieux déterminants du commerce et de l'industrie, analysant la situation créée par la guerre, ont constaté avec satisfaction que le moment était bien choisi pour conquérir de nouveaux marchés et occuper une place laissée vacante par d'autres [5]. Dès septembre 1914, le Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie invitait ses membres à ne pas perdre confiance en eux-mêmes, mais à tendre leurs énergies pour faire pénétrer la production suisse sur les marchés momentanément désertés par la concurrence des pays belligérants [6], cependant que le *Bulletin commercial et industriel suisse* conseillait aux industries favorisées par la conjoncture de s'organiser sans tarder en vue d'une production grandissante. Un mois plus tard, le *Bulletin commercial* allait même jusqu'à prêcher une politique de vente agressive : « Le moment est maintenant venu pour le commerce et l'industrie de notre pays neutre d'aider à combler les lacunes que la guerre a fait apparaître dans tous les marchés de notre planète. Aujourd'hui, poursuivait-il, nous avons en tant que neutres non seulement la possibilité, mais encore le *devoir* de faire connaître partout notre bon nom suisse et d'assurer à notre production de nouveaux débouchés. La Suisse est liée par toutes les fibres de son existence au tissu de l'économie mondiale ; le respect de la neutralité ne doit pas l'empêcher de réunir et de renouer les fils des relations commerciales internationales que la guerre a rompues. Bien plus, pour les entrepreneurs suisses, il s'agit même d'un devoir moral, qui résulte de la neutralité suisse. En faisant son apparition sur les marchés que les événements lui ont ouverts, l'industrie suisse s'assurera la reconnaissance des économies étrangères. » [7]

Il est permis, en effet, de se demander si le profit de guerre est au fond moins moral que le profit de paix. Une certaine réprobation s'attache à la notion de « profiteur de guerre », parce qu'on voit dans cet agent économique un individu qui, au sein d'une communauté nationale, se rend coupable de pactiser avec l'ennemi ou de s'enrichir aux dépens de ses concitoyens. Dans le cas du neutre, qui ne connaît pas d'ennemi, le premier grief tombe. Pour lui, le « profit de guerre » n'est au fond qu'un profit de spéculation, d'arbitrage, dont l'importance est fonction de désordres anormaux et momentanés de la conjoncture économique internationale. Et les belligérants, dont la passion guerrière vient troubler le cours normal des affaires humaines, seraient bien mal

[5] Chambre de commerce de Genève, rapport annuel, 28.4.1915.

[6] Directoire de l'USCI, circulaire à ses membres, 7.9.1914, *VSMI, Jahresbericht,* 1914, pp. 35-36.

[7] *Bulletin commercial et industriel suisse,* 15.10 et 15.11.1914.

placés pour reprocher aux neutres de ne pas s'en tenir aux transactions normales du temps de paix. Quant au second grief, il conserve toute sa force : Il y a, note G. Wagnière, chez les neutres comme chez les belligérants, des individus que la guerre n'appauvrit pas, qui en tirent au contraire du profit. Mais, ajoute-t-il, on les compte ; la masse du peuple souffre, surtout dans un pays comme la Suisse, qui ne produit pas de quoi se nourrir [8].

Laur, secrétaire de l'Union des paysans, remarque que l'esprit de sacrifice patriotique des premiers jours de la guerre a fait place à des considérations égoïstes dans des cercles toujours plus étendus de la population, y compris chez de nombreux paysans. La perspective grisante de profits de guerre considérables a incité de nombreux hommes d'affaires à s'engager dans des voies illicites [9]. Si l'étranger s'émeut et prend des mesures de représailles, remarquait la presse, ce sera à cause de certains faits qui n'étaient ignorés ni de la Suisse ni des milieux étrangers intéressés. Et ces faits, c'est l'âpreté au gain et la soif de spéculation de certains personnages qui veulent à tout prix faire des affaires [10].

L'affairisme a pu fleurir et prospérer dans un terrain fertile. Au début de 1914, le ministre de Bavière s'affligeait, dans un rapport à son souverain, de la démoralisation des milieux d'affaires en Suisse, révélée par tout un nombre de cas récents : banqueroutes frauduleuses, détournements de dépôts, corruption de journalistes, versements d'énormes gratifications à des présidents de conseils d'administration en dépit de bilans déficitaires, manœuvres frauduleuses, tripotages, comptabilités incorrectes, maquillages de toute espèce. Les Suisses, notait le chevalier de Böhm, ont une si haute opinion de leur supériorité dans les affaires pratiques de l'existence et de la prétendue maturité politique de leur peuple qu'ils ne parviennent guère à reconnaître par devers soi les racines du mal, et encore moins à admettre devant un étranger qu'elles existent. Or, dans l'analyse du ministre de Bavière, le mal réside en premier lieu dans une certaine décadence de la moralité publique : la poursuite impulsive et absolue du profit, que pour ainsi dire aucun idéal ne vient dévier, ruine le caractère et la probité. La réplique selon laquelle il en va partout de même n'est pas exacte [11].

---

[8] G. Wagnière : *La Suisse pendant la Grande Guerre,* p. 81.

[9] E. Laur, pp. 145-146 : « Oft konnte man feststellen, dass Bussen in der Höhe von fünf- und sechsstelligen Zahlen wenig Eindruck machten. Die Leute müssten fabelhafte Gewinne gemacht haben. »

[10] *Journal de Genève,* 17.8.1915, reproduisant un commentaire de la *Berner Tagwacht.*

[11] de Böhm à Louis de Bavière, 22.1.1914 (ASA MA 2975).

Les Suisses n'ont pas éprouvé par eux-mêmes le besoin de soumettre leur activité économique à la discipline de principes généraux. Ce n'est que sous la pression de circonstances extérieures, du rationnement de leurs importations par les Puissances étrangères, que certains d'entre eux ont entrevu la possibilité de se satisfaire d'ambitions modérées. Les opérations profitables étant considérées comme un sujet tabou, les commerçants et les industriels n'ont su exprimer, dans un climat de récrimination générale, que leur déception de voir de nouvelles affaires leur échapper. La limitation des gains privés n'a pas été envisagée comme une condition du bien général. L'*Export Revue* de Zurich constitue à cet égard un cas isolé : Personne, écrivait-elle en été 1915, et un Etat neutre dans son ensemble moins que personne, n'a le droit de retirer un profit matériel de la grande catastrophe européenne. Le trafic d'importation doit donc être de bon gré soumis à un contrôle qui veillera à ce que nous ne recevions pas plus de matières premières que nous n'en avons besoin et qu'il ne soit pas fabriqué, avec ces matières, d'autres produits que ceux que nous avons aussi fabriqués en temps de paix [12].

Ignorant délibérément la réalité économique, les chantres de la neutralité idéale ont proclamé avec aplomb leur crédo utopique. Tandis qu'un Eugène Mittendorff saluait dans la Suisse une terre de refuge, l'asile des persécutés, un exemple et un trait d'union pour ceux qui soupirent après la liberté, la paix, la fraternité et l'harmonie [13], Albert Bonnard, journaliste lausannois, constatait en 1916 : « Notre pays, sans ambitions, se comporte comme un honnête homme dans la société des peuples ; il ignore la convoitise du bien d'autrui ; il a les mains propres. » [14]

La Suisse n'a cependant pas manqué d'esprits plus critiques. Dans une page de son journal de guerre, Hans Zurlinden, futur diplomate suisse, alors étudiant en théologie, transcrit toute la déception que lui

---

[12] *Cit. in Journal de Genève,* 9.8.1915 ; l'*Export Revue* écrivait le 30.7.1915 : « Wenn ein neutrales Land plötzlich im grossen Stille als Vermittler des Rohbaumwollhandels oder des Wollhandels auftritt, während es früher mit dieser Art Zwischenhandel gar nichts zu tun hatte, oder wenn es in seinen Metallwarenfabriken auf einmal Schrapnellzünder fabriziert oder in grossen Massen Zelttücher in Unternehmungen, die vor dem Krieg ganz andere Produkte hervorbrachten, so ist darin zwar ein privatwirtschaftlich und privatrechtlich durchaus zulässiger Vorgang zu sehen, nicht aber vom volkswirtschaftlichen Gesichtpunkt, der solche Kriegsveränderungen der wirtschaftlichen Struktur des Landes aus Gründen der Staatsraison nicht gutheissen kann. »

[13] *Journal de Genève,* 7.3.1915 : « Le rôle providentiel de la Suisse ».

[14] Albert Bonnard : « La patrie suisse et l'impérialisme », *Le témoignage d'un citoyen,* p. 213.

causent, au retour d'un séjour à l'étranger, les réactions du peuple suisse face à la guerre :

« Je suis rentré plein d'ardeur patriotique, heureux de revenir au pays de la paix, plein d'admiration naïve pour nos idées et nos projets destinés à apporter la lumière au monde. Et qu'est-ce que je trouve maintenant ?

» Un peuple qui se laisse couler au gré du courant superficiel et tranquille de la vie d'avant-guerre. Un peuple qui passe avec indifférence à côté de la guerre, comme si elle ne le concernait pas. Un peuple qui n'a rien appris.

» Certes, l'orage de la guerre nous a évités. ... Mais même si nous ne sommes pas nous-mêmes en guerre, elle nous concerne malgré tout aussi. La guerre n'est pas seulement un phénomène en soi, dont nous pourrions nous borner à étudier les répercussions dans le but d'adapter notre armée, par exemple, aux derniers développements. L'expérience de la guerre doit au contraire transformer toute notre manière de penser et d'agir. Nous ne sommes plus à l'époque où les peuples se battaient au fond de la Turquie. Il y a longtemps maintenant que du chaos de la guerre ont surgi des problèmes et des principes qui concernent le monde entier et les Suisses également.

» Mais au lieu de contempler le miroir de l'histoire mondiale et de procéder à un sérieux examen de conscience, notre peuple passe à côté des signes du temps apparemment sans la moindre clairvoyance. Il continue à se comporter comme autrefois et à considérer comme horriblement importantes des choses qui ne méritent pas de l'être. Son horizon ne va pas au-delà des préoccupations domestiques et semble se limiter aux affaires, au gros salaire, au loyer et éventuellement à l'achat d'un nouveau chapeau. Depuis quelque temps, cette petite société succombe de plus en plus à la tentation frivole de tirer profit de la guerre, de considérer la guerre comme une opération lucrative et de faire de la guerre même une affaire.

» A côté de cela, nous avons assez d'outrecuidance pour nous glorifier de notre attitude dans la guerre. Nous nous flattons d'être les bons Samaritains de l'amour. Nous nous vantons de ce que nous faisons pour les internés et les enfants qui passent ici leurs vacances, alors que nous ne faisons par là que compenser partiellement l'absence de touristes. Nous nous vantons des échanges de prisonniers, des transports de grands blessés, de la poste des prisonniers et considérons secrètement ces prestations comme des moyens de compensation morale, parce que nous n'en avons pas d'autres. Nous nous vantons de l'aide humanitaire que nous accordons noblement aux belligérants et nous leur livrons avant tout du matériel de guerre. Nous nous vantons de notre neutralité et nous ne cessons de nous houspiller, germanophiles d'un côté, partisans

de l'Entente de l'autre. Un fossé sépare les Suisses allemands des Suisses romands et les ponts jetés pour le surmonter s'écroulent les uns après les autres. Un conflit économique fondamental éloigne toujours davantage les possédants des non-possédants, polarise la vie politique et prend des formes toujours plus menaçantes en raison de l'intransigeance des uns et des autres. La cause fondamentale et profondément enracinée de tous les maux humains est que nous pensons et agissons en termes égoïstes au lieu de penser et d'agir de manière sociale. » [15]

Le Gouvernement fédéral n'a pas vu beaucoup plus loin que les responsables de l'armée, des milieux d'affaires ou de l'opinion publique. Au sein du Conseil fédéral, deux hommes seulement, Hoffmann et Schulthess, ont manifesté un intérêt réel et suivi pour les problèmes de politique étrangère. Partageant d'abord la foi peu éclairée des chefs militaires en une victoire rapide des Puissances centrales, ils firent d'importantes concessions économiques à l'Allemagne. Désavoués par la tournure des événements militaires, Hoffmann et Schulthess se trouvèrent placés dans une position fausse. Incapables désormais de rappeler à l'ordre les militaires dont ils avaient complaisamment épousé les tendances germanophiles, écartelés par les conseils éclairés, mais opposés des ministres Lardy et Carlin, d'une part, von Planta, de l'autre, les deux conseillers fédéraux responsables des relations extérieures de la Suisse prêtèrent dès lors une oreille plus attentive aux vœux d'hommes d'affaires, dont l'horizon ne s'étendait que rarement au-delà des perspectives limitées des intérêts de leur entreprise particulière.

Les critiques du Gouvernement fédéral, qu'ils aient été de gauche ou de droite, ont dénoncé en termes presque identiques l'inféodation du gouvernement au Parti radical et aux milieux d'affaires. Ainsi, le *Document,* petite feuille de boulevard éditée à Genève, stigmatisait, en pleine guerre, sous la croûte des hypocrisies légales, le sans-gêne de la classe dirigeante, les appétits et la malhonnêteté des gros bonnets. Pour son rédacteur, le Gouvernement fédéral n'est que la quintessence, élevée au pouvoir suprême de l'Etat, des gros industriels et financiers alémaniques d'origine ou d'adoption [16]. Dans un article dirigé contre Ernst Schmidheiny, il analyse la constitution des « politiciens hommes d'affaires » :

« On ne sait pas exactement dans quel rapport se trouvent les deux activités entre lesquelles ils partagent leur existence. Est-ce grâce à leur mandat politique qu'ils gagnent de l'argent ou est-ce,

[15] Hans Zurlinden : *Die Symphonie des Krieges,* 2.4.1917, *Letzte Ernte,* pp. 159-160.

[16] *Le Document,* 4.11.1917.

au contraire, parce qu'ils possèdent la puissance financière qu'ils se voient décerner des fonctions publiques ? L'alliage est en général si bien fait qu'il n'est pas possible de discerner la soudure et de séparer les deux hommes. Ils agissent simultanément et, tout naturellement, s'entraident plus souvent qu'ils ne se contrecarrent. » [17]

Dans des thèses rédigées en décembre 1916, Lénine estime que le Gouvernement suisse est le mandataire de la bourgeoisie suisse, laquelle est totalement dépendante du capital financier international et alliée de la manière la plus étroite à la bourgeoisie impérialiste des grandes Puissances. Dans ces conditions, Lénine pense que ce n'est pas l'effet du hasard, mais le résultat nécessaire de ces données de base économiques, si le Gouvernement suisse poursuit chaque jour davantage et depuis des années une politique réactionnaire et une diplomatie secrète, s'il contrecarre et lèse les droits et les libertés démocratiques du peuple, s'il rampe devant une clique de militaires et s'il sacrifie systématiquement et sans vergogne les intérêts de la grande masse de la population aux intérêts d'une poignée d'oligarques financiers [18].

Le gouvernement en place a également été jugé sévèrement par des hommes qui n'appartenaient pas à la gauche. En 1911 déjà, William Martin reprochait au Parti radical d'être opportuniste : gouvernant sans unité, il voue notre politique à l'incohérence ; gouvernant sans idéal, il la voue au matérialisme [19]. Quelques mois avant le début de la guerre, le directeur du *Journal du Jura* dénonçait les affairistes et la centralisation qui, selon lui, a substitué aux hommes d'idéal d'autrefois d'intelligents maquignons comme M. Schulthess : Si la jeune génération ne parvient pas à redonner la part nécessaire d'idéal à notre politique, s'exclamait-il, *finis Helvetiae !* Nous ne serons bientôt plus que la succursale d'une vaste entreprise de mercantis dont la maison mère sera à l'étranger [20].

Pour le journaliste Ed. Rossier, le Gouvernement fédéral est en outre incapable : « Les honorables conseillers fédéraux, écrit-il dans une revue parisienne, ne possèdent pas la science du gouvernement. Ils connaissent moins encore les assises profondes de l'Europe, les éléments divers des questions ouvrières, le grand jeu de la politique. » [21]

---

[17] *Le Document,* 21.4.1918 : « Le règne des hommes trop habiles ».

[18] V. Lenine : « Thesen über das Verhältnis der soziodemokratischen Partei der Schweiz zum Krieg », *cit. in* Kurz, p. 221.

[19] W. Martin : « L'indifférence politique dans la jeunesse contemporaine », *Les Feuillets,* avril 1911.

[20] R. Bovet, citant Paul Cattin, à Gonzague de Reynold, Berne, 10.1.1914 (BNB Reynold Correspondance Choix V).

[21] Ed. Rossier : « La Suisse et la guerre », *L'Europe nouvelle,* 12.1.1918.

En deçà de ces jugements incisifs, des hommes clairvoyants se sont exprimés de manière plus posée. C. A. Loosli, par exemple, homme de goût à l'esprit vigoureux, avait déjà remarqué, en 1912, que « gagner de l'argent » constituait l'alpha et l'oméga de l'éducation inculquée aux Suisses : Comme nous ne pouvons nous enrichir pour ainsi dire que par notre industrie, poursuivait-il, et que celle-ci, à quelques exceptions près, est dépendante de l'importation de matières premières de pays étrangers, nous sommes par là même contraints de faire preuve envers ceux-ci d'une certaine tolérance et d'une certaine souplesse en affaires qui n'est pas toujours salutaire pour notre caractère national. Nous sommes également dépendants de l'exportation des produits transformés grâce aux efforts de notre industrie et cette circonstance contribue de même à nous rendre plus perméables qu'il ne conviendrait aux influences étrangères. » [22]

Cette analyse de la politique suisse a été exprimée avec le plus de mesure, au début de 1912, par Alexis François et Gonzague de Reynold, dans la circulaire confidentielle, qui a préparé la création de la Nouvelle Société helvétique :

> « ... notre politique fédérale ou cantonale », disait-elle, « un peu par la force des choses, est, à l'heure qu'il est, dominée par des préoccupations économiques qui menacent de l'emporter sur toutes les autres. De telles préoccupations sont légitimes ; nous ne songeons pas à les écarter ; tout au contraire, nous les considérons comme un signe de santé chez un peuple comme le nôtre. Pourtant, on ne saurait nier que la prépondérance de l'intérêt économique ne constitue un danger pour l'existence même de la Suisse. Nous le savons tous : les questions économiques ne sont pas ce qui nous unit, mais ce qui nous divise. Elles risquent d'entraîner les différentes parties de notre peuple chacune dans sa voie particulière, qui est, la plupart du temps, l'orbite des grandes nations voisines. Elles relâchent forcément le lien moral qui constitue par-dessus tout l'unité de notre peuple. Allons plus loin : elles ouvrent la porte toute grande à l'influence, si ce n'est à l'ingérence étrangère. » [23]

L'attitude complaisante dont le Gouvernement suisse a effectivement fait preuve vis-à-vis de l'Allemagne n'a pas rehaussé son prestige aux yeux de celle-ci. A preuve, les qualifications peu flatteuses dont le ministre Romberg gratifie le Conseil fédéral : « gouvernement à la colonne vertébrale de caoutchouc » [24] ! Jean Gout, le principal négocia-

---

[22] C. A. Loosli : *Ist die Schweiz regenerationsbedürftig ?*, p. 58.

[23] Alexis François et Gonzague de Reynold : lettre confidentielle, dite circulaire *Pro Helvetica Dignitate et Securitate,* in Reynold : *Mémoires,* III, p. 157.

[24] Romberg à Bethmann Hollweg, 28.2.1916 (BAK *Neutr.* 7713 R 85 6862).

teur français responsable des questions de blocus au Quai d'Orsay, a prononcé sur les dirigeants de la Suisse un jugement sévère : « Nombre de Suisses de langue allemande, note-t-il rétrospectivement, et parmi eux des membres éminents de l'état-major et du gouvernement, étaient obsédés et conquis par la propagande allemande. Dans leur patriotisme aveuglé, ils se refusaient à tout acte qui pût être un jour reproché à leur petite patrie par le vainqueur « certain », dont ils admiraient les capacités, mais dont ils connaissaient et redoutaient l'orgueilleuse brutalité. » Gout oppose aux commerçants hollandais, habitués à la pratique des grandes affaires et à réfléchir sur les vrais intérêts de leur commerce national, la politique à courte vue des Suisses, dans laquelle il voit la cause de bien des erreurs de ceux qui, neutres, faibles et facilement intimidables, se trouvèrent en face de problèmes à résoudre trop lourds pour leur force d'âme [25].

Avec beaucoup plus de détachement et de générosité, Sir Francis Oppenheimer parvient à un jugement semblable dans ses mémoires. Le délégué britannique apparaît d'ailleurs tout au long de la négociation entre la Suisse et les Alliés comme le personnage qui, par son intelligence politique et son caractère foncièrement hostile à la mesquinerie, domine de très haut tous ses comparses.

Dans l'édition non expurgée de ses mémoires, Laur, secrétaire de l'Union suisse des paysans, reproche à Hoffmann, en dépit de sa bonne volonté, de n'avoir pas suffisamment pesé le risque de certaines de ses initiatives. Hoffmann aurait souvent recommandé à Schmidheiny, que de tels conseils inquiétaient, d'essayer de « trouver une combine » pour esquiver les difficultés. Laur condamne ces procédés tortueux en considérant que, dans les relations internationales, la force et la réputation de la Suisse ne peuvent reposer que sur la loyauté et le respect des engagements souscrits [26].

Le personnel diplomatique suisse s'est généralement montré intègre et à la hauteur de sa tâche. Les ministres à Paris et à Londres, particulièrement, ont fait preuve, malgré leur âge avancé, d'une énergie, d'une perspicacité et d'une endurance remarquables. Leurs démarches, ainsi que le note Lardy, étaient souvent très délicates, parce que le commerce ne l'est pas toujours [27] ! Bien souvent, écrit le ministre de Suisse à Paris

---

[25] Non sans quelque condescendance, Gout remarque encore : « Le nom de ces quelques Suisses, qui, par leur obstination, faillirent compromettre même le pain quotidien de leurs compatriotes doit tomber dans l'oubli. L'admirable charité, le dévouement aux blessés a racheté aux yeux des Alliés quelques défaillances individuelles. » (GOUT : *Exposé historique, in Les organisations de blocus...*, pp. 5-6, 12.)

[26] LAUR, pp. 143-144.

[27] Lardy, rapport de gestion 1915, Paris, 26.2.1916 (AF 2001 (E) a 1).

dans son rapport de gestion pour 1914, j'ai été écœuré de certaines spéculations commerciales ou des abus qui s'introduisaient immédiatement dès que des facilités étaient obtenues. Vue de certains côtés, notre humanité a souvent des aspects décourageants [28] ! En outre, les efforts des légations de Londres et de Paris se sont souvent heurtés à l'incompréhension ou à l'opposition de Berne, ainsi qu'aux initiatives allant à fin contraire des organes militaires suisses. Lardy et Carlin ont cependant toujours informé exactement le Conseil fédéral des mesures qui se préparaient contre la Suisse et lui ont suggéré les moyens d'y parer, alors même qu'ils savaient par expérience que leurs rapports et leurs suggestions déclencheraient chez leurs destinataires une mauvaise humeur qui se retournerait contre eux. A Rome, les efforts zélés du ministre von Planta, avocat diligent des intérêts allemands, allaient au contraire dans le même sens que ceux du Gouvernement fédéral. A Berlin, enfin, la présence purement protocolaire du ministre de Claparède, privé de toute efficacité par l'âge et l'infirmité, ainsi que le désordre chronique régnant à la légation, rendirent nécessaire l'envoi de missions *ad hoc* de chefs d'entreprise ou d'officiers, dont les plus importantes et les plus lourdes de conséquence furent celles d'Ernst Schmidheiny.

Sur le plan de l'ensemble du commerce européen, on se gardera de voir dans les activités économiques de la Suisse, qui ont inquiété les Alliés, des phénomènes de grande amplitude. Les Français, qui les ont enregistrées avec le plus d'anxiété, les ont considérées par devers eux avec beaucoup plus de calme qu'il n'y paraît dans le feu de la négociation. Somme toute, le commerce de contrebande qui a pu s'effectuer par l'intermédiaire de la Suisse est resté limité et relativement modique. Une notice interne du Gouvernement français portait le jugement suivant sur le commerce de transit de la Suisse pendant les trois premiers trimestres de 1915 :

> « Les exportations de coton doivent retenir davantage l'attention, sans doute pas atteint une proportion comparable à ce qu'ont pu fournir la Hollande, les Pays scandinaves ou la Roumanie. Il est certain que, par exemple, en comparaison de 3,5 millions de tonnes de céréales roumaines, les 70 000 à 80 000 tonnes procurées à nos ennemis par l'intermédiaire de la Suisse ne représentent pas un appoint très important. Il n'en reste pas moins que cet appoint nous a coûté un accroissement notable des difficultés de transport par voie ferrée et une immobilisation du fret.
>
> » Les exportations de coton doivent retenir davantage l'attention, puisqu'elles ont dépassé 50 000 tonnes en produits bruts ou fabriqués. Mais les trois cinquièmes ont passé en transit en provenance

[28] Lardy, rapport de gestion 1914, Paris, 1.6.1915 *(ibid.)*.

d'Italie et la responsabilité, pour cette part, n'en peut être imputée à la Suisse. L'industrie suisse a largement profité, avant la constitution de la SSS, de la prime offerte par l'Allemagne à ses exportations.

» Mais les faits les plus graves sont relatifs aux exportations de produits d'utilisation militaire. La soie a été exportée par la Suisse vers l'Allemagne en quantité considérable. L'Italie a contribué à ce ravitaillement plus que nous, mais la part de la France n'est pas négligeable.

» La Suisse a également procuré à l'Allemagne des quantités notables de caoutchouc. Ces quantités sont médiocres à la vérité si l'on considère l'énormité des besoins de l'Allemagne (600 tonnes sur une importation normale de 20 000 tonnes), mais considérables si l'on considère la rareté et l'importance militaire du produit. L'Italie en a sans doute fourni une part ainsi que des maisons françaises.

» Le cuivre, enfin, a fait l'objet de livraisons importantes (3577 tonnes, environ 6 millions d'obus de 77). » [29]

Il appartient désormais au lecteur du récit qui précède de juger par lui-même si la lecture des témoignages qui lui ont été soumis lui a permis de corriger l'idée qu'il pouvait s'être faite du fonctionnement de la neutralité suisse. Eclairée par de multiples observateurs et commentateurs, la politique de la Suisse se présente en tout cas de manière remarquablement cohérente. Les yeux fixés sur ses constances, un diplomate lucide pouvait énoncer en 1894 déjà le jugement suivant :

« Sous de grands mots et des gestes héroïques, et à côté de ses vertus civiques très réelles, la Suisse cache le ferme propos de faire acheter le plus cher possible sa neutralité. Ses sympathies nationales sont proportionnées exactement à ce qu'elles lui font gagner...

» ... la question commerciale dans ce pays ... se confond plus qu'autre part avec la politique et, dans un traité de commerce avec la Suisse, figure toujours une clause idéale et non libellée qui porte sur sa neutralité. » [30]

[29] Observations sur le commerce de la Suisse, 5.6.1916 (AN F 12 7957).

[30] Barrère à Hanotaux, 29.9.1894, *cit. in* LACHER, pp. 139-140.

ANNEXES

ANNEXE I

Note verbale des Gouvernements anglais et français au Gouvernement suisse

Berne, 18 novembre 1914

1. Les Gouvernements alliés sont très désireux de préciser l'exercice comme belligérants de leur droit de visite, de perquisition et de retenue à l'égard des navires neutres suspects de transporter de la contrebande, de manière à réduire au minimum leur ingérence dans le commerce « bona fide » des pays neutres entre eux. Ils sont en même temps dans l'obligation absolue d'empêcher, par tous les moyens légitimes en leur pouvoir, l'approvisionnement par mer de l'ennemi, par l'entremise de pays neutres, en marchandises et autres fournitures dont les Gouvernements ennemis ne peuvent absolument pas se passer pour poursuivre leurs opérations militaires et navales.

2. Le nouvel « Ordre en conseil » du Gouvernement britannique, en date du 29 octobre 1914, et sa proclamation concernant la contrebande ont été élaborés d'accord entre les deux gouvernements, pour atteindre, le mieux possible, ce double but. Un certain nombre d'additions ont été faites, comme on le verra, sur la liste de la contrebande absolue ; ces additions concernant des marchandises qui, étant donné les conditions actuelles des pays ennemis, sont importées par eux uniquement dans un but de guerre.

En ce qui concerne la contrebande conditionnelle, des mesures spéciales sont prévues pour les cargaisons qui ne sont pas indiquées sur les livres de bord comme devant être livrées à un destinataire nominativement désigné en territoire neutre. Nous ferons observer plus loin que les Gouvernements alliés réservent leur droit de capturer des navires neutres transportant des cargaisons de contrebande conditionnelle dans un pays neutre, s'il apparaît, à un moment donné, que les Gouvernements ennemis tirent de ce pays neutre, ou reçoivent par son intermédiaire des approvisionnements pour leurs forces armées.

3. Aussi longtemps que les Gouvernements alliés peuvent être assurés que les cargaisons ayant un caractère éventuel de contrebande, et qui sont ostensiblement destinées à un pays neutre, consistent bien en importations « bona fide » pour ce pays, ou, s'il s'agit de transit, qu'elles ne doivent pas dépasser un territoire neutre voisin, c'est-à-dire si les marchandises ne doivent pas être réexportées et si leur importation ne fait pas simplement partie d'une

plus large opération par laquelle, à leur arrivée en pays neutre, une quantité équivalente de marchandises s'y trouvant déjà serait exportée, en ce cas, les Gouvernements alliés seraient disposés à restreindre leur droit de visite vis-à-vis des navires transportant des cargaisons de cette nature au simple contrôle des papiers de bord et de la description authentique incluse de la cargaison. Après quoi, il pourrait être entendu que ces navires seraient libérés de tout contrôle de la part des croiseurs des marines alliées durant leur voyage en cours.

A cet effet, il est proposé qu'un arrangement amical soit conclu avec les Gouvernements neutres intéressés, donnant à ceux-ci les garanties désirées.

4. Cet arrangement pourrait prendre la force d'un accord sur les bases suivantes :

a) Les Gouvernements neutres prohiberaient l'exportation de leurs pays respectifs de toutes les catégories de marchandises et de fournitures comprises dans les listes de contrebande et dont ils ne désirent ou n'attendent l'importation que pour leur consommation locale « bona fide ».

b) Ils donneraient aussi la garantie que, toutes les fois que les marchandises de cette nature sont adressées à un destinataire nominativement désigné dans leurs pays respectifs, celles-ci ne pourront pas, à leur arrivée, être déclarées en transit, mais seront déchargées et tomberont ainsi sous le coup de la prohibition d'exportation stipulée ci-dessus.

5. En retour, les Gouvernements alliés s'engageraient à ce que les navires neutres transportant des cargaisons ayant un caractère éventuel de contrebande n'aient pas, du fait de ce chargement, à subir d'autres formalités que celles nécessaires à la vérification des papiers de bord et de la désignation correcte incluse des marchandises embarquées, pourvu que les cargaisons ne soient pas adressées « à ordre », mais à un destinataire nominativement désigné dans le pays neutre auquel le navire est destiné, et pourvu que les marchandises, une fois déchargées, soient couvertes par la prohibition d'exportation. D'autre part, les cargaisons de marchandises ayant un caractère éventuel de contrebande, et au sujet desquelles aucune garantie satisfaisante ne serait obtenue concernant leur non-introduction en pays ennemi seraient considérées comme suspectes et retenues pour être examinées et au besoin soumises à l'adjudication d'une cour de prises.

6. Les marchandises et fournitures dont l'importation dans les pays neutres sans aucune garantie contre une destination ennemie ultérieure, a particulièrement inquiété les Gouvernements alliés, sont : les huiles minérales et l'essence à moteur de toutes espèces, y compris les huiles à graisser lubrifiantes, le cuivre, le caoutchouc, les cuirs et peaux, certaines espèces importantes d'articles d'alimentation, de fourrages et de nourriture pour les animaux. L'introduction de ces articles dans la liste des exportations prohibées serait essentielle. Une importance non moins grande est d'ailleurs attribuée à tous les articles de la liste de contrebande absolue et à la plupart de ceux

de la liste de contrebande conditionnelle, dès que se pose la question de leur importation par mer dans les pays neutres. Les Gouvernements alliés sont cependant prêts à déclarer immédiatement que, en vue d'éviter toute cause possible de friction au sujet des matières d'importance secondaire, ils n'ont pas l'intention d'exercer de contrôle sur des articles d'alimentation autres que le blé, la farine, les grains et la viande, excepté bien entendu dans le cas où les cargaisons sont incontestablement destinées à un gouvernement ennemi, à ses forces armées ou à ses agents.

7. Les Gouvernements alliés regrettent sincèrement le retard et les désagréments qui ont été causés parfois par la nécessité d'écarter des navires plus ou moins de leur route, en vue de visites et d'enquêtes, et, parfois aussi, en raison de l'intervention successive de croiseurs belligérants sous différents pavillons.

Après avoir examiné cette question avec le plus grand soin, ils sont persuadés que la meilleure manière d'éviter les difficultés pour les navires neutres à bord desquels se trouve de la contrebande éventuelle, serait de consentir à toucher quelque port de France ou du Royaume-Uni se trouvant sur leur route pour la vérification de leurs papiers et de leur cargaison.

Cette formalité pourrait, dans tous les cas visés par l'arrangement projeté, être achevée dans un minimum de temps et de dérangement, et les navires pourraient être munis d'indications et de signaux spéciaux, qui seraient reconnus et respectés par les croiseurs des marines alliées qu'ils seraient exposés à rencontrer.

(AF 2001 (K) 7)

Note verbale du Gouvernement suisse au Gouvernement anglais et, mutatis mutandis, au Gouvernement français

Berne, 5 décembre 1914

En réponse à la note verbale que Son Excellence Monsieur le Ministre de Grande-Bretagne a eu l'obligeance de remettre le 18 novembre dernier, note identique à celle remise à la même date par Son Excellence Monsieur l'Ambassadeur de France, le Conseil fédéral doit en premier lieu poser le principe que la Suisse, signataire comme le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande et la République française de la Convention de La Haye, doit se réserver le droit de s'en tenir aux dispositions de la convention concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre. Aux termes de cette convention, une Puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit, pour le compte de l'un ou de l'autre des belligérants, d'armes, de munitions et, en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte ; elle a seulement le devoir de veiller à ce que les mesures prohibitives ou restrictives qu'elle pourrait décider de prendre à l'égard de ces matières soient uniformément appliquées par elle aux belligérants.

Un Etat neutre se départirait de sa neutralité s'il promulguait des interdictions d'exportation sur le désir exprimé, par l'un des partis belligérants, d'empêcher, en faveur de son adversaire, l'importation de certaines matières. Un gouvernement autonome ne prendra de telles mesures que dans l'intérêt du pays lui-même et le fera pour suppléer à l'insuffisance des approvisionnements destinés à ses besoins, ou pour rendre possible, par l'octroi d'exceptions consenties en faveur d'un autre Etat, l'échange de marchandises qui lui sont également nécessaires. C'est pourquoi le désir d'un Etat belligérant de voir l'Etat neutre ne faire aucune exception parmi les interdictions d'exportation qu'il a rendues librement ne peut se concilier ni avec son autonomie ni avec sa position de neutre.

Le Conseil fédéral suisse, cependant, a vu avec satisfaction que la note précitée n'envisage évidemment aucune mesure de ce genre et qu'au contraire les Gouvernements britannique et français se rendent pleinement compte de la situation tout à fait exceptionnelle de la Suisse dans le conflit actuel. En effet, l'existence économique de la Suisse dépend d'un ensemble de conditions qui ne sont pas toutes subordonnées à la garantie de la libre importation par mer.

La Suisse est contrainte, bon gré mal gré, de se procurer ailleurs qu'outre-mer, en particulier en Allemagne, toute une quantité des marchandises les plus importantes, absolument nécessaires à sa vie et à sa production, entre autres le fer et l'acier, bruts et mi-fabriqués, le charbon, des produits chimiques.

C'est cette situation tout à fait exceptionnelle qui dicte la réponse que la Suisse doit donner à la proposition des Hauts Gouvernements alliés concernant le commerce en contrebande.

Toute la question doit être examinée uniquement à la lumière des faits ; essayer de la résoudre théoriquement conduit immédiatement à des conclusions fort erronées et exagérées.

C'est ainsi qu'étant donné les conditions du port de Gênes, il est matériellement exclu que la Suisse puisse jamais devenir pour un des partis belligérants « une base d'approvisionnement en marchandises de contrebande importées d'outre-mer par les ports neutres d'Italie ». Les ports neutres d'Italie dont on pourrait disposer ne suffisent pas même à satisfaire les besoins légitimes de l'Italie et de la Suisse attendu que, d'une part, ils n'ont pas la capacité nécessaire et que, de l'autre, les chemins de fer italiens ne possèdent pas le matériel roulant suffisant.

Si l'on veut arguer du fait que la Suisse reçoit actuellement par des ports français et italiens de très grandes quantités de marchandises qui ont été qualifiées marchandises de contrebande, on doit à cet égard remarquer qu'au contraire le chiffre de l'importation totale de la Suisse en ce qui concerne ces articles est demeuré bien au-dessous de celui de l'année dernière. Son Excellence Monsieur le Ministre de Grande-Bretagne pourra s'en convaincre en parcourant le dossier officiel ci-joint et constater combien il est peu fondé de considérer la Suisse comme une base d'approvisionnement pour l'Allemagne alors qu'elle a grand-peine à satisfaire ses propres besoins les plus urgents. Cette difficulté de s'approvisionner est d'autant plus grande que justement les ports du Nord utilisés habituellement de préférence par la Suisse, sont actuellement fermés.

Comme il a été dit plus haut, la Suisse a décrété pour assurer son propre approvisionnement un nombre considérable d'interdictions d'exportation (voir Arrêtés du Conseil fédéral ci-inclus du 18 septembre, des 20 et 27 octobre, du 27 novembre et du 1er décembre 1914). Ces interdictions d'exportation frappent presque tous les articles qui figurent sur la liste anglo-française de contrebande absolue et conditionnelle. Elles pourraient encore, cas échéant, être complétées ; elles constituent la garantie désirée par les Hauts Gouvernements alliés au sujet de la possibilité de faire le commerce des marchandises de contrebande sans l'autorisation expresse du Conseil fédéral. De telles autorisations ne seraient accordées qu'après examen approfondi des circonstances et demeureraient dans les limites des cas exceptionnels dont il est parlé ci-dessus. Garantie pleine et entière est ainsi donnée qu'en fait l'importation totale des articles d'outre-mer en Suisse est et restera une importation « bona fide ».

La Suisse est donc prête à déférer au postulat de la note anglo-française dans la mesure compatible avec son désir ferme et certainement compréhen-

sible pour tout le monde de maintenir son existence politique et économique.

En conséquence, la Suisse pourrait prendre l'engagement d'interdire la réexportation des marchandises importées que les Gouvernements alliés ont classées dans la catégorie des marchandises de contrebande et considérer toute marchandise importée comme soumise aux prescriptions qui frappent les marchandises indigènes.

Par contre, le Conseil fédéral se réserverait le droit de donner des autorisations d'exportation dans des cas exceptionnels, quand d'autres moyens feraient défaut pour parer à un dommage menaçant les intérêts vitaux du pays.

Ces garanties offertes par le Gouvernement suisse en connexion avec l'accord relatif au transfert à ordre que la Suisse a conclu avec l'Italie donnent aux Hauts Gouvernements alliés l'assurance désirée que les importations en Suisse ne seront pas employées abusivement à l'approvisionnement de Puissances belligérantes.

Quant au transit direct par la Suisse, il reste hors de question, quelles que soient la provenance et la destination de la marchandise. La Suisse n'étant pas un Etat belligérant, elle est tenue de respecter ses traités de commerce en vigueur.

Le Conseil fédéral ajoute qu'en fait il est déjà entré actuellement dans l'ordre d'idées dont il s'agit et il exprime l'espoir que les Hauts Gouvernements alliés éviteront déjà maintenant tout ce qui pourrait porter atteinte au commerce entièrement légitime de la Suisse neutre.

Berne, le 5 décembre 1914.

(AF 2001 (K) 7)

ANNEXE III

Arrangement entre le Gouvernement suisse et le Gouvernement allemand

Berlin, 26 mai 1915

Während der Anwesenheit des Herrn Nationalrats Schmidtheiny [1] wurde hier über folgende Punkte verhandelt :

I. *Beiderseitiger Heeresbedarf*

1. Die Schweiz gestattet die Ausfuhr von :

a) 50 t. Altgummi.

b) 54 t. Kautschuk.

c) 3400 Stück Automobilreifen mit Schläuchen einschliesslich der 1600 Stück, welche bereits gegen 16 Argusmotore zugsagt sind (Bewilligung daher nur noch über 1800 Stück erforderlich).

d) 150 t. Sohlleder. (Sollte dieses Sohlleder nicht nach der Schweiz gelangen oder deutscherseits nicht angekauft werden, so werden für den Fall, dass die Freigabe der später erörterten 241 Ballen Wolle wider Erwarten auf Schwierigkeiten stossen sollte, diese 241 Ballen jedenfalls an Stelle des Sohlleders bewilligt werden.) Eine andere Lieferung würde die Schweiz bei Fehlschlagen des Sohlledergeschäftes nicht schuldig sein.

e) 100 t. Altkupfer x.

2. Deutschland gestattet die Ausfuhr von :

a) 150 t. Feinzink x.

b) 24 t. Trinitrotoluol x.

c) 6 Scheinwerfern Typ G 90.

d) Des aus der Anlage 1 [2] ersichtlichen schweizerischen Heeresbedarfs.

Die Bewilligung zu 1 a und c bis d sind dem Kriegsministerium übergeben worden. Sollten wegen der Bezeichnung der Absender oder Teillieferungen, Grenzstationen pp. Änderungen notwendig sein, so werden die

[1] *Sic* (pour Schmidheiny).

[2] Pas reproduit.

Bewilligungen gegen entsprechende neue umgetauscht werden. Die 54 t. Kautschuk werden von der schweizerischen Regierung in geeigneter Weise freigegeben werden (vgl. anliegendes Telegramm) [1].

Die Bewilligungen zu 2 a bis d hat Herr Schmidtheiny erhalten.

Wegen der mit x bezeichneten Posten sind zwischen dem Kriegsministerium und Herrn Schmidtheiny im Auftrage der schweizerischen Regierung Kaufverträge abgeschlossen worden.

II. *Erledigung beiderseits anhängiger Ausfuhrgesuche*

1. Die Schweiz gestattet die Ausfuhr :

a) Der bisher zurückgehaltenen Posten von Zwieback und ähnlichem wie auch Kindermehl.

b) Desgleichen Schokolade.

c) Desgleichen Kakaopulver.

d) Desgleichen Gerbstoffe.

Herr Schmidtheiny teilt mit, dass wegen der Posten a bis d die schweizerische Regierung die Freigabe verfügt hat.

e) Nachstehender Waren des Zentraleinkaufs :

aa) 250 t. Kastanien,

bb) 360 t. Erbsen,

cc) 80 t. Bohnen,

dd) 18 t. Linsen,

ee) 60 t. Kokosbutter.

Die Bewilligungen zu aa bis ee sind von Herrn Schmidtheiny dem Zentraleinkauf ausgehändigt worden. Wegen 241 t. Seife und 280 t. Teigwaren wird Herr Schmidtheiny versuchen, die völlige oder teilweise Freigabe in Bern zu erwirken.

ff) Der in Anlage 3 [1] aufgezählten Waren. Die Bewilligungen hierzu sind von Herrn Schmidtheiny dem Auswärtigen Amt übergeben worden. Ferner wird Herr Schmidtheiny bestimmte Posten Gambir, welche von der schweizerischen Seidenfärberei nicht gebraucht werden (etwa 95 t.), nach Rückkunft nach Bern freigeben.

gg) 241 Ballen Wolle.

Die Bewilligung hierfür wird Herr Schmidtheiny im Hinblick auf die seinerzeit gegebene Zusage, dass der gebrochene Transit von Wolle bei Verbleib eines Teiles der Sendung in der Schweiz gestattet werden würde, wenn irgend möglich auswirken.

2. Deutscherseits werden :

a) Die zur Zeit noch in den diesseitigen Akten befindlichen Bewilligungen, welche an Einzelkompensationen gebunden waren und welche in Anlage 4 [1] aufgezählt sind, Herrn Schmidtheiny ausgehändigt.

---

[1] Pas reproduit.

b) Die gleichartigen, zur Zeit bei der kaiserlichen Gesandtschaft in Bern befindlichen Bewilligungen dort der schweizerischen Regierung übermittelt.

c) Die in Anlage 5 [1] aufgeführten Bewilligungen erteilt und Herrn Schmidtheiny ausgehändigt.

Zu dem Posten « 75 Wagen Zucker » ist zu bemerken, dass diese den Ausgleich bilden für die bereits vor einiger Zeit erfolgte Freigabe von 30 t. Kautschuk. Da der Verkäufer dieses Zuckers, die Raffinerie Halle, sich weigert, den Vertrag zu den alten Preisen zu erfüllen, wird Herr Schmidtheiny nach Halle fahren, um mit der Fabrik hierüber zu verhandeln. Herr Schmidtheiny bittet, der Raffinerie Halle seinen Besuch zu avisieren und ihr eine Einigung nahezulegen. Sollte es Herrn Schmidtheiny unmöglich sein, sich mit Halle zu verständigen, so ist der Zentraleinkauf in Anerkennung des ihm bewiesenen Entgegenkommens bereit, die 75 Wagen Zucker an Aarberg etwa zum alten Preise zu liefern.

III. *Künftige Gestaltung*

1. a) Die Schweiz wird, soweit der eigene Bedarf und die eingegangenen Bindungen es gestatten, Ausfuhrbewilligungen in tunlichst weitem Umfang ohne Einzelkompensationen erteilen und benennt dabei insbesondere Aluminium und Aluminiumwaren, Ferrochrom (auf Grund der Abrede wegen Soda), Käse, Frischmilch, kondensierte Milch, Schokolade, Zwieback und ähnliches, Konserven, Obst, Heu, Nussbaumholz, Häute (wegen der seinerzeit getroffenen Abrede Häute-Leder siehe unten), Gerbstoffe, Salpetersäure, Rinderklauen (falls überhaupt verboten).

b) Dem Zentraleinkauf wird empfohlen, schweizerische Produkte wie Konserven und ähnliches nicht durch eine grosse Einkaufsorganisation, sondern unter der Hand in kleineren Mengen durch schweizerische Vertrauensleute zu beziehen.

c) Die schweizerische Regierung wird künftig Ausfuhrbewilligungen für Lebens- und Futtermittel, ausser Schokolade, Zwieback, Käse und sonstigen Artikeln, deren Vertrieb sie im Interesse der schweizerischen Verkäufer nicht einschränken kann, nour noch zu Gunsten des Zentraleinkaufs, deutscher Kommunen, des Roten Kreuzes und der militärischen Zentralbehörden und Generalkommandos erteilen (wegen der militärischen Stellen bleibt weitere Mitteilung an die schweizerische Regierung vorbehalten).

d) Herr Schmidtheiny hofft, die Schweiz werde auch weiterhin in der Lage sein, für ihren dringenden Heeresbedarf, z.B. auch Blei, Zink, Stroh und für Lebensmittel, welche nur aus Deutschland zu beschaffen sind, wie Zucker, Kälbermagen, Kompensationen auch in solchen Waren zu geben, wegen deren Nichtfreigabe sie sich anderweit hat binden müssen. Er empfiehlt, diese Fragen der weiteren Entwicklung vorzubehalten. Doch wurde jetzt schon folgendes vereinbart : Das Kriegsministerium ist grundsätzlich bereit, der Schweiz 6 Stück russische 12 cm. Feldhaubitzen möglichst unverzüglich

[1] Pas reproduit.

zu liefern, nebst den Stahllängen für Munition in monatlichen Lieferungen. Herr Schmidtheiny würde in diesem Falle darauf hinwirken, dass bei entsprechenden Preisen für die Haubitzen und Munition, die zur Zeit für den Zentraleinkauf in der Schweiz lagernden 2630 t. Reis freigegeben werden. Über dieses Geschäft wird, sofern es jetzt nicht mehr erledigt werden sollte, durch die kaiserliche Gesandtschaft in Bern Herrn Schmidtheiny sofort weitere Mitteilung zugehen.

3. Baumwollgespinnste und Gewebe können wahrscheinlich auch weiterhin von der Schweiz freigegeben werden, wenn in noch näher festzulegender Weise deutscherseits einwandfreie Garantie dafür geboten wird, dass die Gespinnste und Gewebe in keiner Weise für Heeresbedarf verwendet werden.

4. Ebenso werden deutscherseits die entbehrlichen Waren, deren Bezug für die Schweiz, infolge Mangels eigener Produktion nötig ist, für den schweizerischen Bedarf freigegeben werden, wobei insbesondere zu benennen sind Kohlen, Holz, Chemikalien einschliesslich Soda, Sanitätsbedarf, Eisen und Eisenwaren, Maschinen pp., optische Instrumente, Leder und Lederwaren (von letzteren wird die Menge, welche Deutschland auf Grund der alten Vereinbarungen noch schuldig ist, in die unten erwähnte Liste der deutschen Freigaben nicht aufgenommen werden). Was Eisen und Eisenwaren anlangt, so wird die deutsche Regierung nach Tunlichkeit darauf hinwirken, dass die deutschen Lieferanten den schweizerischen Fabriken für die Verwendung keine unbilligen und nicht durch den Zweck unbedingt gebotene Beschränkungen auferlegen.

5. Über die Werte der beiderseitigen Ausfuhr, bezw. der erteilten Ausfuhrbewilligungen werden die Schweiz und Deutschland einander halbmonatliche Listen senden.

6. Die wichtigsten der unter III erörterten Punkte werden deutscherseits in einer Verbalnote, deren Entwurf in der Anlage 6 [1] beigefügt ist, der schweizerischen Regierung mitgeteilt werden.

IV. *Teerfarben*

Herrn Nationalrat Schmidtheiny wurde mitgeteilt, dass der Unmut über den schweizerischen Teerfarbenexport an uns feindliche Länder die deutsche Industrie veranlassen werde, ihren schweizerischen Abnehmern durch Zirkulare mitzuteilen, dass, solange keine völlige Garantie gegen einen solchen direkten oder indirekten Export aus der Schweiz gegeben sei, keine Teerfarben oder Stoffe, welche irgendwie zur Herstellung von Teerfarben verwendet werden können, mehr nach der Schweiz geliefert würden. Die 50 %ige Rate 15. Mai bis 15. Juni würden die Fabriken noch liefern.

V. *Garantieleistung für die Verwendung und den Verbleib der deutschen Waren in der Schweiz*

1. Was das *Sanitätsmaterial* (Arzneiwaren, Verbandmittel, ärztliche Instrumente pp.) anlangt, so würde die schweizerische Regierung bereit sein.

[1] *Cf.* ci-dessous, p. 304.

die Waren durch ihre näher zu bezeichnenden Behörden selbst in Empfang zu nehmen und in einer Weise zu verteilen, welche eine deutscherseits unerwünschte Verwendung ausschliesst. Die Ausfuhrbewilligungen würden auf die schweizerischerseits zu bezeichnenden Behörden als Empfänger ausgestellt werden mit dem Zusatz, dass die Ausfuhr aus Deutschland nur zuzulassen ist, wenn auch die Beförderungspapiere auf diese betreffende Stelle lauten. Herr Nationalrat Schmidtheiny wird die Grundzüge der zu schaffenden Organisation tunlichst umgehend hierher mitteilen.

Für Sanitätsmaterial, welches aus der Schweiz nach dem neutralen Ausland gehen soll, können deutscherseits gleichfalls Ausfuhrbewilligungen erteilt werden unter der Voraussetzung, dass die schweizerische Regierung sich verpflichtet, in den Anträgen das Land zu bezeichnen, nach welchem die Ware weitergehen soll, und zu garantieren, dass die Ware nur nach diesem Lande geht. Die Entscheidung darüber, nach welchen neutralen Ländern eine solche Ausfuhr gestattet werden soll, verbleibt im Hinblick auf die Gefahr der Weiterlieferung an den Feind und sonstige Erwägungen naturgemäss dem freien Ermessen der deutschen Regierung.

2. Für die grösseren schweizerischen Fabriken, welche deutsche Erzeugnisse, insbesondere Chemikalien und Eisen, weiterverarbeiten, wird den beiderseitigen Interessen am besten dadurch entsprochen, dass die Fabriken von Fall zu Fall durch Aufschlüsse an Ort und Stelle oder in sonst zweckdienlicher Weise die nötigen Garantien selbst geben.

3. Für die danach verbleibenden, minder wichtigen Fälle wird es einer grossen Organisation nicht bedürfen. Insbesondere wird eine Konsignierung der Waren selbst an eine Überwachungsstelle nicht nötig sein. Es wird vielmehr genügen, wenn die deutschen Ausfuhrbewilligungen einem von der schweizerischen Regierung im Einvernehmen mit der deutschen Regierung zu bestellenden Vertrauensmann zu treuen Händen übergeben werden. Dieser händigt sie seinerseits dem Empfänger aus, nachdem er sich nötigenfalls durch ihm beizugebende, mit den deutscherseits in Frage kommenden Gesichtspunkten vertraute Gehilfen von dem Vorhandensein der erforderlichen Garantien überzeugt hat. Herr Nationalrat Schmidtheiny wird nach Benehmen mit dem kaiserlichen Gesandten in Bern tunlichst umgehend nähere Vorschläge über einen solchen Vertrauensmann machen.

4. Die deutschen Bewilligungen, welche an eine Garantieleistung geknüpft sind, werden der kaiserlichen Gesandtschaft in Bern von jetzt ab sämtlich zu entsprechender weiterer Veranlassung (und Freigabe nach bestem Ermessen während der Übergangszeit) übersandt werden.

5. Auch das Wesentliche der unter V erwähnten Punkte soll in die oben erwähnte Verbalnote aufgenommen werden.

gez. Ernst SCHMIDTHEINY,
26. Mai 1915.

gez. Dr. SCHMITT,
26. Mai 1915.

ANLAGE 6.

Berlin, den ... Mai 1915

Verbalnote

Das Auswärtige Amt beehrt sich, der schweizerischen Gesandtschaft mitzuteilen, dass auf Grund der von Herrn Nationalrat Schmidtheiny im Auftrag der schweizerischen Regierung hier geführten Verhandlungen die kaiserliche Regierung gern bereit ist, an Stelle der bisher für gewisse Waren üblichen Einzelkompensationen Ausfuhrbewilligungen für die deutscherseits entbehrlichen Waren, deren Bezug die Schweiz infolge Mangels eigener Produktion wünscht, für den schweizerischen Bedarf ohne besondere Gegenleistung zu erteilen, sofern auch die Schweiz in gleicher Weise die Waren freigibt, welche sie entbehren und ohne Verletzung anderweitiger Bindungen abgeben kann.

Die kaiserliche Regierung darf vorschlagen, dass über die Werte der beiderseitigen Ausfuhr, bezw. der erteilten Bewilligungen künftig zweimal monatlich kurze Übersichten ausgetauscht werden.

Was die Frage der Garantieleistung für die Verwendung und den Verbleib der deutschen Waren in der Schweiz anlangt, so hat die kaiserliche Regierung aus den stattgehabten Erörterungen entnommen, dass für das Sanitätsmaterial eine Verteilung und Kontrolle durch die eidgenössischen Behörden gangbar erscheint. Sie darf im Falle des dortigen Einverständnisses den näheren Vorschlägen über diese hier in ihren Grundzügen besprochene Organisation entgegensehen.

Was die grossen schweizerischen Fabriken, welche deutsche Erzeugnisse, insbesondere Chemikalien und Eisen verarbeiten, anlangt, so dürfte, wie auch bereits die kürzlichen Besprechungen mit Herrn Nationalrat Frey und den ihn begleitenden Herren ergeben, den beiderseitigen Interessen am besten dadurch gedient werden, dass die Fabriken selbst von Fall zu Fall die geeigneten Aufschlüsse und Sicherheiten geben.

Für die verbleibenden minder wichtigen Fälle wird danach eine grosse Organisation, an welche die Güter konsigniert werden, wohl kaum noch erforderlich sein. Hier ist vielmehr der Gedanke begrüsst worden, einem von der schweizerischen Regierung im Einvernehmen mit der kaiserlichen Regierung zu bestellenden Vertrauensmann die Ausfuhrbewilligungen zu treuen Händen zu übergeben, damit dieser sie dem Empfänger der Ware aushändigt, sobald er sich selbst oder durch die ihm beizugebenden Gehilfen davon überzeugt hat, dass eine unzulässige Verwendung ausgeschlossen ist. Die kaiserliche Regierung ist gern bereit, auf diesen Gedanken einzugehen und wird ihre Gesandtschaft in Bern beauftragen, sich mit der schweizerischen Regierung dieserhalb ins Benehmen zu setzen.

An die schweizerische Gesandtschaft.

(HHS F 36/183 Abschrift II W.K. Sz. 6053)

ANNEXE IV

Protocole des négociations entre le délégué du Gouvernement suisse et le Gouvernement austro-hongrois

Berlin, 5 août 1915

Über den gegenseitigen Ausfuhrverkehr zwischen der Schweiz und Österreich-Ungarn wird Folgendes vereinbart:

1

Der Ausfuhrverker zwischen Österreich-Ungarn und der Schweiz im allgemeinen wird in der als Anlage A beigefügten Vereinbarung geregelt werden.

2

Im besonderen wird der Ausfuhrverkehr in Lebens- und Futtermitteln bis zum 31. Dezember 1915 in der aus Anlage B ersichtlichen Weise geregelt.

3

Über die Lieferungen für den schweizerischen kleinen Heeresbedarf und die Kompensationen hierfür sind die aus Anlage C ersichtlichen Abmachungen getroffen worden. Wegen des grossen Heeresbedarfs finden gesonderte Verhandlungen statt.

4

Die Ausfuhr von Holz und Holzstoff wird gemäss Anlage D geregelt werden.

5

Über die Ausfuhr von Schienen, Trägern, T, U und sonstigem fassonnierten Eisen ist eine besondere Vereinbarung in Anlage E enthalten.

6

Die Ausfuhr von Fabrikaten gegen Ersatz der zu ihrer Herstellung verwendeten Sparstoffe ist zwischen Deutschland und der Schweiz durch die Vereinbarung Anlage F geregelt worden. Nachdem durch diese Vereinbarung für alle wichtigen Fälle sichergestellt ist, dass Fabrikate und Sparstoff auch tatsächlich zum Austausch gelangen, wird für etwaige sonstige Fälle und die

Übergangszeit vereinbart, dass der Austausch dadurch vollzogen werden soll, dass k.H. Bewilligungen in Bern ausgewechselt werden. Diese werden nötigenfalls zunächst ohne Absender und Empfänger ausgestellt und später ausgetauscht.

Es besteht Einverständnis, dass dieser Verkehr auf gleicher Grundlage auch zwischen den beiden Staaten der österreichisch-ungarischen Monarchie einerseits und der Schweiz anderseits staffinden soll.

7

Die Abmachungen mit der Schweiz treten nach endgültiger Genehmigung sofort in Kraft. Sollte die Société suisse de surveillance endgültig scheitern, so kann jeder Teil zurücktreten.

Wien, ... August 1915.

A

Über die Behandlung der gegenseitigen Ausfuhr ist zwischen Österreich-Ungarn und der Schweiz folgendes vereinbart worden:

1. Die Schweiz wird, soweit der eigene Bedarf und die eingegangenen Bindungen es gestatten, Ausfuhrbewilligungen in tunlichst weitem Umfang ohne Einzelkompensationen erteilen.

2. Die Schweiz wird Bewilligungen nur dann geben, wenn sie von der österreichisch-ungarischen Gesandtschaft in Bern beantragt werden, soweit es sich nicht um Artikel schweizerischer Herkunft handelt, bei denen die genannte Gesandtschaft nach näherer Vereinbarung mit der schweizerischen Regierung ausdrücklich hierauf verzichtet hat.

3. Ebenso werden von Österreich-Ungarn die entbehrlichen Waren, deren Bezug für die Schweiz infolge Mangels eigener Produktion nötig ist, für den schweizerischen Bedarf freigegeben werden. Doch behält sich Österreich-Ungarn vor, Waren zu Kompensationszwecken insoweit zurückzuhalten, als dies erforderlich ist, um aus der Schweiz Produkte zu erhalten, welche infolge der Bindung der Schweiz den Feinden gegenüber anders nicht zu erhalten sind.

Ad Anlage A. P. 2. — Schweizerischerseits wird zur Kenntnis genommen, dass als Artikel, bei denen bis auf weiteres auf die Stellung eines Antrages auf Ausfuhr durch die ö.u. Gesandtschaft in Bern verzichtet wird, vorläufig Käse, Kondensmilch, Schokolade, Zwieback, Biskuits, Kakaomasse, Kakaobutter und Konserven in Betracht kommen.

Ad Anlage A. P. 3. — Es besteht Einverständnis darüber, dass der zweite Satz des P. 3 der Anlage A dahin zu verstehen ist, dass Österreich-Ungarn berechtigt ist, Waren zu Kompensationszwecken zurückzubehalten, sofern die Schweiz mit Lieferung der in Anlage B. P. 1 genannten Bannwaren erheblich im Rückstand bleibei sollte.

4. Beide Teile werden zur Kontrolle, dass sie nach besten Kräften die gegenseitige Ausfuhr fördern, einander jede gewünschte Auskunft hierüber, insbesondere durch Mitteilung monatlicher Ausfuhrstatistiken, geben.

5. Bezüglich der Garantieleistung für die Verwendung und den Verbleib der österreichischen oder ungarischen Waren in der Schweiz wird Österreich-Ungarn sich der von der Schweiz mit Deutschland vereinbarten Einrichtungen, bezw. ähnlicher eigener, bedienen.

B

In Ausführung der gleichzeitig von Österreich-Ungarn und Deutschland mit der Schweiz über die Behandlung der gegenseitigen Ausfuhr getroffenen allgemeinen Abreden wird bezüglich der Ausfuhr von Lebens- und Futtermitteln bis zum 31. Dezember 1915 folgendes vereinbart:

1. Österreich-Ungarn und die Schweiz werden auch an Lebens- und Futtermitteln aller Art einander alles abgeben, was sie mit Rücksicht auf den eigenen Bedarf und die Preisgestaltung entbehren können.

Die Schweiz muss jedoch, mit Rücksicht auf die anderweit eingegangenen Bindungen den Vorbehalt machen, dass sie an strengster Bannware an Österreich-Ungarn und Deutschland zusammen nur 3000 Wagen abgeben wird.

Es besteht Einverständnis darüber, dass die Erteilung von Ausfuhrbewilligungen nicht durch die Entscheidung darüber aufgehalten werden soll, ob und wie eine Sendung von den 3000 Wagen abzuschreiben ist. Hierüber wird man sich vielmehr nachträglich zu verständigen haben.

Ad Anlage A. P. 4. — Es besteht Einverständnis darüber, dass die monatlich wechselseitig mitzuteilenden Ausfuhrstatistiken, die jeweils im Laufe eines Monates erteilten Ausfuhrbewilligungen Name der Partei, welche die Bewilligung erhalten hat, Gattung und Menge der Ware enthalten werden und dass diese Listen in duplo von dem k.k. bezw. königl. ung. Finanz-Ministerium der k. u. k. Gesandtschaft in Bern direkt übermittelt werden, welche die korrespondierenden Schweizerlisten von der Schweizer-Regierung in vierfacher Ausfertigung übernimmt und je ein Exemplar derselben direkt dem k.k., dem königl. ung. Finanzministerium, dem Ministerium des Äussern und dem Kriegsministerium zukommen lässt.

Ad Anlage A. P. 5. — Österreich-Ungarn wird sich bis auf Weiteres bezüglich der Garantieleistung für die Verwendung und den Verbleib der österr. bezw. ung. Waren in der Schweiz der Treuhandstelle in Zürich bedienen.

Seitens Österreich und Ungarns werden daher die Ausfuhrbewilligungen für solche Waren, deren Verwendung und Verbleib in der Schweiz gesichert werden soll, mit dem Vermerke: « Kontrolle des Verbleibens in der Schweiz vorbehalten » versehen, den k. u. k. Gesandtschaft behufs Ausfolgung an die Treuhandstelle in Zürich übermittelt werden; derartige Bewilligungen werden in der Regel auf keinen kürzeren Zeitraum als zwei Monate Gültigkeitsdauer gestellt sein.

2. Österreich-Ungarn und Deutschland verpflichten sich, jeder für seinen Anteil, der Schweiz vom 1. August bis zum 31. Oktober 1915 1000 Wagen Zucker monatlich freizugeben. Von dieser Menge werden Österreich-Ungarn und Deutschland je die Hälfte übernehmen.

3. Sofern der Schweiz noch ein Anspruch auf kompensierten Zucker gegen Österreich-Ungarn zusteht, werden die bezüglichen Mengen von Österreich-Ungarn bis zum 31. Dezember 1915 nachgeliefert werden.

4. Es besteht Einverständnis darüber, dass für die Zeit vom 1. Jänner 1916 ab die Zuckerversorgung der Schweiz und die Kompensationen hierfür neugeregelt werden.

5. Die Schweiz wird Ausfuhrbewilligungen für Lebens- und Futtermittel nur auf Antrag der österreichisch-ungarischen, bezw. der deutschen Gesandtschaft in Bern erteilen, insoweit diese nicht nach näherer Vereinbarung mit der Schweiz auf die vorgenannte Beschränkung verzichten. Die Gesandtschaften werden sich über die zu stellenden Anträge untereinander und mit dem Landwirtschaftsdepartement verständigen, damit von vornherein Begehren vermieden werden, deren Erfüllung der Schweiz, mit Rücksicht auf anderweitige Bindungen, den Inlandsbedarf und die Preisgestaltung im einzelnen Falle nicht wohl zugemutet werden kann.

6. Die Schweiz verpflichtet sich, bis zum 31. Dezember 1915 an Österreich-Ungarn und Deutschland monatlich mindestens 100 Wagen Käse und 50 Wagen kondensierte Milch freizugeben.

C

Kleiner Heeresbedarf

1. Herr Nationalrat Schmidtheiny übergibt eine Ausfuhrbewilligung über 3200 Ballen Baumwolle mit der Massgabe, dass über die auf diese Bewilligung auszuhändigenden Posten noch eine Verständigung erzielt werden wird.

Ad Anlage B. P. 1. — Es besteht Einverständnis darüber, dass die in der Anlage B. P. 1 umschriebene Verpflichtung Österreich-Ungarns dieses nicht hindern soll, mit Deutschland in erster Linie und mit andern Staaten in gleicher Weise wie mit der Schweiz analoge Vereinbarungen zu treffen.

Ad Anlage B. P. 2. — Die Schweiz nimmt Kenntnis davon, dass Österreich und Ungarn je die Hälfte des von der Doppelmonarchie zu liefernden Zuckers abgeben wird, ebenso dass Ungarn vorläufig Würfel- und Brotzucker nicht liefern wird.

Ad Anlage B. P. 3. — Es herrscht Einverständnis, dass zur Befriedigung der von der Schweiz geltend gemachten Forderungen eine Menge von 1000 (eintausend) Wagen Zucker liberiert wird.

Die Schweiz anerkennt, dass sie noch Ausfuhrbewilligungen für 60 Wagen Gerbstoffe in Ausführung des sogenannten grossen Lemberger-Schweizer Projektes zu erteilen habe.

2. Dafür werden die jetzt vorliegenden Anträge der kriegstechnischen Abteilung, soweit sie nicht in der Abmachung über den grossen Heeresbedarf erwähnt sind, im Rahmen des irgend Entbehrlichen bewilligt.

D

Ausfuhr von Holz und Holzstoff.

1. Die Schweiz verpflichtet sich, nach Italien monatlich nicht mehr als 40 Wagen Bauholz und 120 Wagen sonstiges Holz und 12 Wagen Holzstoff auszuführen oder über ein anderes kriegführendes Land ausführen zu lassen. Sie erklärt, dass diese Ausfuhr nur zur Deckung der für sie unbedingt notwendigen Gegenleistungen erfolgt und deshalb nur vollzogen wird, soweit Italien diese Gegenleistung effektiv bewirkt.

Die Schweiz verpflichtet sich, die Ausfuhr von Holz und Holzstoff nach Frankreich nur zu den monatlichen Durchschnittsmengen des Jahres 1913 zuzulassen.

2. Deutschland und Österreich-Ungarn werden die Ausfuhr von Fassholz, Grubenholz, Bauholz und Brettern von über 30 mm. Stärke bis auf weiteres nicht gestatten.

3. Sie werden Schwellen, soweit sie entbehrlich sind, nur an schweizerische Bahnen abgeben.

4. Brennholz und Papierholz, sowie alles übrige Holz, z.B. Rundholz und Parketthölzer, Bretter bis auf 30 mm. Dicke, Holzstoff etc., werden freigegeben, soweit diese entbehrlich sind und deren Verbleib in der Schweiz gesichert ist und insoweit als das Quantum dem schweizerischen Bedarf (Einfuhr und Ausfuhr) zu Friedenszeiten entspricht.

E

Ausfuhr von Schienen usw.

1

Die Schweiz verpflichtet sich, die Ausfuhr von Schienen jeder Art, insbesondere auch alter Schienen, von Trägern, T-, U- und sonstigem fassonierten Eisen nach Italien, auch auf dem Umweg über Frankreich, zu verhindern.

Ad Anlage D. P. 2. — Unter Bauholz ist Kantholz zu verstehen.

Ad Anlage D. P. 3. — Es besteht Einverständnis darüber, dass unter den im Verkehre nach der Schweiz freigegebenen Holzern Eschen-, Nuss-, Rotbuchen-, Rüsten-, Akazien- und Ahornholz nicht verstanden ist und dass die Freigabe des Rundholzes sich nicht auf Langholz bezieht.

2

Deutschland bewilligt dafür die Ausfuhr von

a) 18 t. Feldgrün in 6 Monatsraten an die kriegstechnische Abteilung.

b) 150 t. Naphtalinwaschöl in 5 Monatsraten an den Verband schweizerischer Gaswerke gegen 3000 t. Teer.

c) Bis 1. Oktober 500 t. (einschliesslich der bereits bewilligten 250 t.) und bis 31. Dezember weitere 500 t. Teeröl an die Direktion der Bundesbahnen. Das Reichsmarineamt wird diese Lieferung durch Erteilung der erforderlichen Ermächtigungen und Freigabescheine gewährleisten. Das Reichsmarineamt behält sich jedoch vor, seine Entschliessung wegen der letzteren 500 t. nachzuprüfen, wenn veränderte Verhältnisse dazu zwingen sollten.

3

Die Schweiz behält sich das Recht vor, falls die tatsächliche Lieferung der unter Ziffer 2 zu a bis c genannten Posten nicht zu erreichen sein sollte, die zu 1. erwähnte Ausfuhr in entsprechendem Umfang zuzulassen.

4

Falls Italien den Vertrag mit den Bundesbahnen über Schienenlieferung wegen Nichterfüllung annulliert und ein anderweitiger Verkauf zu gleichem Preise nicht möglich sein sollte, ist das preussische Kriegsministerium bereit, die Schienen zu dem von Italien in der Januarauktion bewilligten Preis zu übernehmen oder den Mindererlös zu vergüten. Herr Nationalrat Schmidtheiny ist der Meinung, dass dieses Risiko sehr gering sein werde.

F

Um die Ausfuhr der von der Schweiz benötigten Fabrikate gegen Ersatz der zu ihrer Herstellung notwendigen Sparstoffe zu fördern, wird zwischen der schweizerischen und der deutschen Regierung folgendes vereinbart:

1. Die schweizerische Regierung unterhält in Deutschland nach näherer Vereinbarung Lager der betreffenden Sparstoffe, über welche die schweizerische Gesandtschaft in Berlin das alleinige Verfügungsrecht hat.

2. Die deutsche Regierung verpflichtet sich hiermit, für den nach Beendigung des Verfahrens nicht verbrauchten Rest die Wiederausfuhr nach der Schweiz zu gestatten.

3. Sofern der Ausfuhr eines Fabrikats keine anderen Bedenken entgegenstehen als die Frage des Ersatzes des Sparstoffs, wird in dem näher festgelegten Verfahren Ausfuhrbewilligung gegen Freigabeschein von 110 % des Sparstoffs ausgetauscht. Das auswärtige Amt übernimmt hiermit die

formelle Verpflichtung, den letztgenannten Schein erst dann weiterzugeben, wenn auch die Ausfuhrbewilligung nebst sonstigen Dokumenten ausgehändigt ist.

4. Die exportierende Firma muss sich in jedem einzelnen Fall verpflichten, der schweizerischen Regierung auf deren Wunsch die erfolgte Ausfuhr nachzuweisen.

5. Wenn ein Fabrikat nicht ausgeführt wird, wird auf Antrag der schweizerischen Regierung der entsprechende Betrag von 110 % dem vom auswärtigen Amt geführten Sparstoffkonto wieder gutgeschrieben.

6. Das auswärtige Amt hat die Befugnis, die weitere Vermittlung einzustellen, sobald ein Sparstoffkonto nicht genügend aufgefüllt bleibt.

(HHS F 36/183 ; AF EVD KW Zentrale 1914-18 / 5-6)

ANNEXE V

Accord entre le Gouvernement allemand et le Gouvernement austro-hongrois

Berlin, 5 août 1915

I

Der gemeinsame Bezug von Lebens- und Futtermitteln aus der Schweiz, wird zwischen Deutschland und Österreich-Ungarn in folgender Weise geregelt :

1. Österreich-Ungarn wird bei der Schweiz keine Ausfuhrbewilligungen für Lebens- und Futtermittel beantragen und, ebenso wie Deutschland, der Tätigkeit wilder Händler keine amtliche Unterstützung leihen.

Ausgenommen bleiben diejenigen Artikel, bei denen Österreich-Ungarn nach Benehmen mit Deutschland seine Gesandtschaft in Bern in Gemässheit der zwischen Österreich-Ungarn und der Schweiz getroffenen Abrede anweist, der Schweiz die Erteilung von Ausfuhrbewilligungen ohne gesandtschaftlichen Antrag nach Österreich-Ungarn nachzulassen.

2. Zwischen dem Zentraleinkauf und den zuständigen österreichisch-ungarischen Stellen wird eine Vereinbarung getroffen werden zu dem Zweck, die von Österreich-Ungarn in der Schweiz begehrte Bannware durch den Zentraleinkauf einkaufen zu lassen. Von den einzelnen Waren, die der Zentraleinkauf auf Grund des Zuckerabkommens usw. aus der Schweiz freibekommt, wird dieser auf Wunsch Österreich-Ungarns je bis zu 40 % zu dem Selbstkostenpreis abgeben.

3. Die in Anlage B, Ziffer 6 der Punktationen über die deutsch-österreichisch-ungarisch-schweizerischen Besprechungen vom 5. August d.J. aufgeführten monatlichen Mindestmengen an Käse und kondensierter Milch werden zwischen Österreich-Ungarn und Deutschland dahin geteilt, dass von dem Käse Deutschland und Österreich-Ungarn je 50 Wagen und von der kondensierten Milch Österreich-Ungarn 10 Wagen und Deutschland den Rest erhält.

II

Über den gemeinschaftlichen Bezug von Heeresbedarf aller Art aus der Schweiz wird zwischen Deutschland und Österreich-Ungarn Folgendes vereinbart :

1. Für den Heeresbedarf an Lebens- und Futtermitteln werden die Abmachungen über den Zentraleinkauf gelten. Die österreichisch-ungarischen militärischen Stellen werden sich bezüglich der nach diesen Abmachungen vom Zentraleinkauf zu besorgenden Waren einer eigenen Aufkauftätigkeit in der Schweiz enthalten und den Zentraleinkauf zur Berücksichtigung ihrer Wünsche anweisen.

2. Für den übrigen Heeresbedarf, insbesondere Metalle, Gummi, Pneumatiks, fertiges Kriegsmaterial und Teile dazu, sowie Wolle und andere Textilrohstoffe wird die österreichisch-ungarische Gesandtschaft in Bern der Schweiz, auf Grund des getroffenen Abkommens, direkte Bewilligungen nicht nachlassen, sondern es wird nur auf Grund vorheriger Verständigung der beiderseitigen militärischen Stellen durch die besonderen Organe gekauft und dementsprechend Ausfuhrbewilligung erwirkt werden.

3. Österreich-Ungarn wird Ausfuhrbewilligungen, welche nach dem Abkommen mit der Schweiz zu Kompensationen für Heeresbedarf zurückgehalten werden können, der deutschen Regierung übermitteln, damit über die Form der Verwertung der Schweiz gegenüber eine Einigung erzielt wird.

4. Von den 3200 Ballen Baumwolle (Anlage C der Punktationen über die deutsch-österreichisch-ungarisch-schweizerischen Besprechungen vom 5. August d.J.) erhalten Deutschland und Österreich-Ungarn je 1600 Ballen ; über die Teilung des übrigen Heeresbedarfs wird eine Verständigung zwischen den beiderseitigen Kriegministerien bei den Kontingentsverhandlungen erfolgen.

III

Zwischen Deutschland und Österreich-Ungarn wird noch Einverständnis über Folgendes hergestellt :

1. Alteisen und Schienen werden bis auf weiteres nicht nach der Schweiz ausgeführt, soweit nicht im gemeinsamen Einverständnis Ausnahmen zugelassen werden.

2. Inwieweit bei Eisen, Blechen und sonstigen Eisenwaren, die für Kriegszwecke verwendbar sind, eine Ausnahme zugelassen werden kann und bejahenden Falles Garantie des Verbleibs in der Schweiz zu fordern ist, wird durch Einvernehmen der beiderseitigen Kriegsministerien festgestellt werden.

3. Die beiden Gesandtschaften in Bern werden angewiesen, über alle schwebenden Ausfuhrangelegenheiten durch die betreffenden Beamten ständige formlose Fühlung zu halten und Fragen irgendwie grundsätzlicher Art nach Benehmen miteinander mit der schweizerischen Regierung zu erörtern.

Sie erhalten auch Auftrag, die Verbleibsgarantie für die Bewilligungen, welche nicht Herrn Usteri ausgehändigt werden, nach gleichen Grundsätzen und unter Inanspruchnahme der gegenseitigen Erfahrungen zu ordnen.

4. Die von den beiden Gesandtschaften mit der schweizerischen Regierung zu vereinbarende Liste der Waren, für welche Gesandtschaftsantrag nicht nötig ist, darf nur Artikel schweizerischer Herkunft enthalten. Jedoch ist auch von diesen dem Gesandtschaftsantrag vorzubehalten, alles Altmaterial (z.B. Altkupfer, Messing, Altgummi), sowie Pneumatiks, Häute, Wolle und ähnliches. Von Lebens- und Futtermitteln schweizerischer Herkunft werden diejenigen Artikel dem Gesandtschaftsantrag vorzubehalten sein, bei denen die Regelung des schweizerischen Bedarfs, die Preisgestaltung und die Interessen des gemeinsamen österreichisch-ungarisch-deutschen Bezugs eine Zentralisation nötig machen.

5. Die beiden Gesandtschaften werden angewiesen, der Abschreibung von Lebens- und Futtermitteln auf die 3000 Wagen strengster Bannware (Anlage B, Ziffer 1 der Punktationen) nur gemeinschaftlich zuzustimmen.

(HHS F 36 183 ad 77.263/9 II ex 1915)

ANNEXE VI

Lettre confidentielle entre les Gouvernements alliés et le Gouvernement suisse

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous avons l'honneur d'accuser réception à Votre Excellence des documents constitutifs de la SSS qui étaient à l'étude et dont elle a bien voulu nous faire connaître la constitution définitive.

Ces documents sont : « La Constitution de la SSS », « Le Règlement intérieur » et la « Constitution du Syndicat des métaux ».

Cette société ayant été constituée avec l'agrément du Gouvernement fédéral et des Gouvernements anglais, français et italien, il paraît désirable, afin d'en assurer le fonctionnement normal, de fixer les échanges de vues qui ont eu lieu entre Votre Excellence et les représentants des Puissances intéressées.

1. Il a d'abord été constaté que le Gouvernement fédéral prêtera tout son concours pour assurer la bonne marche de la SSS, conformément aux règles adoptées d'un commun accord.

2. En vue de prévenir tout malentendu et d'éviter tout mécompte au sujet des quantités de marchandises que la SSS pourra recevoir des Gouvernements anglais, français et italien, ceux-ci ont fait connaître au Gouvernement suisse que, devant assurer d'abord les propres besoins tant en ce qui concerne les marchandises provenant de leur territoire qu'en ce qui concerne l'usage de leurs ports et de leurs chemins de fer, il ne leur sera pas toujours facile de fournir ou de laisser transiter les quantités de marchandises que la Suisse désirerait importer. Toutefois, les Gouvernements alliés faciliteront de leur mieux l'importation en Suisse et feront en particulier leur possible pour assurer l'entrée en Suisse des marchandises énumérées dans la liste incluse (liste A) dans des quantités qui correspondent aux importations des années normales. Les trois Gouvernements fixeront ces quantités après s'être concertés avec un représentant du Gouvernement fédéral. Elles seront réparties sur les chiffres des trimestres correspondants des années normales.

3. Ainsi qu'il est dit à l'article 2, alinéa 3, du Règlement intérieur de la SSS, les marchandises qui ont été importées en Suisse par l'intermédaire de la SSS ne pourront pas devenir une matière d'échanges avec d'autres pays. Le Gouvernement fédéral pourra dans des cas spéciaux négocier les questions de cette espèce avec les Gouvernements alliés.

4. Le trafic de perfectionnement ayant été admis par les trois Gouvernements à la demande pressante du Gouvernement fédéral, celui-ci s'engage en retour à veiller par ses organes à la stricte observation des règles qui le régissent ; et en cas de saisie par des belligérants de marchandise, en trafic de perfectionnement sur leur territoire, de prendre telles sanctions qu'il jugera efficaces pour obtenir la restitution des marchandises retenues et pour empêcher de nouvelles saisies.

5. Le Gouvernement fédéral au jour de la constitution de la SSS fournira une liste complète de toutes dérogations aux prohibitions d'importation consenties avant la constitution de la SSS à des particuliers ou à des sociétés et non encore échues. La SSS s'engage à faire parvenir un exemplaire de cette liste aux représentants des Gouvernements ayant contribué à sa création. Elle contribuera à fournir des rapports régulièrement à leurs représentants concernant toutes transactions se référant aux dérogations non échues jusqu'à leur échéance complète.

6. Les trois Gouvernements demandent au Gouvernement fédéral de leur donner l'assurance que l'arrêté du Conseil fédéral du 26 mars 1915 concernant la vente des cuirs, ne sera pas rapporté pendant la durée de la guerre.

7. Les trois gouvernements lui demandent aussi d'être consultés pour l'établissement ou les modifications des listes de matières groupées dans chaque syndicat (voir paragraphe 1. Syndicat des métaux).

8. Le Gouvernement fédéral de son plein gré se propose de donner à la SSS à la fin de chaque mois une liste des échanges effectués.

9. Le régime institué par l'établissement de la SSS pourra cesser son effet à n'importe quel moment sous condition d'un préavis de trois mois.

Les soussignés seraient reconnaissants à Votre Excellence de bien vouloir leur accuser réception de la présente lettre confidentielle en leur faisant connaître que nous sommes d'accord sur tous les points énumérés ci-dessus.

Veuillez, etc.

BEAU.
PAULUCCI DE CALBOLI.
EVELYN GRANT DUFF.

(PRO FO 551 3
Enclosure 5 in N° 21)

Dans une communication aux trois chefs de mission, du 6 octobre 1915, Hoffmann reproduit le texte de la lettre ci-dessus et ajoute :

« Le Gouvernement fédéral se déclare d'accord avec tous les points énumérés dans la lettre susmentionnée. »
(AF 2001 (H) 1 92 b)

Documents et ouvrages cités

Nous n'indiquons ci-après que les documents et les travaux cités dans le présent ouvrage. Une bibliographie comportant plus d'une centaine de titres a été publiée par Heinz Ochsenbein *in « Die verlorene Wirtschaftsfreiheit, 1914-1918 »* (Bern, 1971), p. 335 ss.

I. SOURCES

I. 1. *Documents d'archives*

I. 1. A. Archives d'Etat

	Cote abrégée
Archives fédérales, Berne	AF
Conseil fédéral, procès-verbal des séances	CF
Département politique fédéral	
Copies de lettres d'A. Hoffmann	2001 (A) 1127
Rapports politiques	
Rome	2001 (D) a 1 Rome
Rapports de gestion	
Paris	2001 (E) a 1 Paris
Zentralregistratur	
Institution SSS	2001 (H) 1 92 b
Guerre mondiale 1914-1918	
Trafic maritime	2001 (K) 1
Exportations, transit	2001 (K) 3
Importations	2001 (K) 7
Prohibitions commerciales	2001 (K) 14
Neutralité, divers	2001 (K) 22
Politique économique	2001 (K) 34
Légations	
Londres 1914	
Prises	2200 Londres 24 I C 20
Permis d'exportation	2200 Londres 24 XV 15
Londres 1915	
Note Etats-Unis *re* contrebande	2200 Londres 26 I C 4

Prises	2200 Londres 26 I C 6
Coupures de journaux	2200 Londres 26 I C 14
Permis d'exportation	2200 Londres 26 XV B Métal I et II
Commerce	
Transit par l'Italie	2200 Londres 26 XVII A 5
Trading with the Enemy	2200 Londres 26 XVII A 7
Huile d'aniline	2200 Londres 26 XVII A 13
Trust	2200 Londres 26 XVII A 15
Paris 1914	
Blés, etc.	2200 Paris 1 1269, 1270 et 1271
SSS	2200 Paris 1 1309
Rome 1914	
Rapports politiques (sorties)	2200 Rome 4 I B
Département militaire fédéral	
Division de l'état-major général	
Economie de guerre 1914-1918	
1914	27 *Kriegswirtschaft* 1
1915-1916	27 *Kriegswirtschaft* 2
Finances et administration	
Commissariat central des guerres	
Approvisionnement en céréales	27 *Finanz- und Verwaltungswesen* OKK 129
Service actif 1914-1918	
Correspondance du général	
U. Wille	27 AD 1914-1918 85
Missions militaires	
von Wattenwyl 1914-1915	27 *Abkommandierungen* prov. 834
Ob. lt. Frey 1915	27 *Abkommandierungen* prov. 835
Ob. K. Egli 1915	27 *Abkommandierungen* prov. 857 et 859
Ob. Biberstein	27 *Abkommandierungen* prov. 866
Département fédéral de l'économie publique	
Economie de guerre 1914-1918	
Compensations avec l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie 1915	EVD KW *Zentrale* 1914-1918 5 et 6
Secrétariat général	
SSS 1915-1919	
Création	EVD GS SSS 1915-1919 1

Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Bonn AAB

Suisse	
Personnalités militaires	*Schweiz* 54 3
Représentations diplomatiques suisses à l'étranger	*Schweiz* 55 2
Relations avec l'Allemagne	*Schweiz* 58
Neutralité, secret	*Schweiz* 62 *Geheim* 3, 6 et 7
Grand QG	
Suisse	GHQ *Schweiz* 12
Guerre mondiale, secret	WK *Geheim* 20

Bundesarchiv, Coblence — BAK

Auswärtiges Amt

Chemins de fer pendant la guerre	R 85 217
Neutralité de la Suisse	R 85 6585
Attitude des neutres (Suisse)	R 85 6860, 6861 et 6862
Transit par l'Italie, secret	R 85 6917
Livraison d'armes par des neutres (Suisse)	R 85 6970

Allgemeines Staatsarchiv, Munich — ASA

Ministère du commerce

Interdictions d'exportation (Italie, Suisse, etc.)	MH 11564
Interdictions suisses d'exportation pendant la guerre mondiale	MH 12615

Geheimes Staatsarchiv, Munich — GSA

Ministère des affaires étrangères

Rapports politiques (Berne)	MA 2975

Résidence de Berne

Trust d'importation	*Ges. Bern* 141 e I
Dossiers par produits	*Ges. Bern* 141 e II

Deutsches Zentralarchiv, Potsdam — DZA

Auswärtiges Amt

Acquisition de cuivre	AA 3671

Ministère impérial de l'intérieur

Acquisition de coton, laine, soie	RdI 18563
Acquisition de métaux	RdI 18650

Public Record Office, Londres — PRO

Cabinet

Collection de documents disséminés dans les archives publiques et privées	Cab 37 121, 122, 123, 124, 125 et 131
Conseil de guerre 1914-1915	Cab 42 2

Foreign Office

Correspondance générale (commerciale)	
1914	FO 368 1131, 1132, 1133,
1915	1134, 1425, 1429, 1430 et 1431
Correspondance générale (consulaire)	
1914	FO 369 768
Correspondance générale (politique)	
1915	FO 371 2474 et 2765
1916	
Correspondance générale (contrebande)	
1915	FO 382 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 411, 414, 415 et 416

Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Vienne HHS

Ministère des affaires étrangères
Archives politiques
- Général
  - Suisse 1914-1917 — Pol. I 894
- Suisse
  - 1914 — Pol. XXVII 52
  - 1915 — Pol. XXVII 53

Archives administratives
Département du commerce
- Suisse (exportations, transit) — F 36 71
- Suisse (dispositions d'exception) — F 36 141
- Trafic de marchandises (Suisse) — F 36 182, 183 et 186
- Suisse (Affaires économiques) — F 36 239

Archives nationales, Paris AN

Ministère du commerce
- Séjour du ministre à Bordeaux. Papiers de la Direction des affaires commerciales et industrielles — F 12 7029 B
- Conférence économique des gouvernements alliés — F 12 7857
- Maisons neutres favorables à la France — F 12 7876
- Information économique. Comité de restriction — F 12 7957

Archives diplomatiques du Ministère des affaires étrangères, Paris MAE

Guerre 1914-1918
- Dossier général
  - Evénements août-septembre 1914 (Suisse) — Guerre 108
- Suisse. Dossier général
  - 1914 — Guerre 792
  - 1915 — Guerre 794 et 795
- Ravitaillement de la France à l'étranger
  - Bétail — Guerre 1311
  - Métaux — Guerre 1323

Service historique de l'armée, Vincennes SHA

Etat-major de l'armée, 2e Bureau,
Section des renseignements
- Attachés militaires
  - Suisse
    - 1914-1915 — AM Suisse 7

Archivio centrale dello Stato, Rome AoC

Présidence du Conseil
- Guerre européenne — Guerra

Archivio storico diplomatico del Ministero degli Affari Esteri, Rome AoE

Série 1891-1916
- Correspondance politique
  - Suisse — Svizzera 465

I. 1. B. Archives privées

Archives Gonzague de Reynold, Bibliothèque nationale, Berne BNB

Archives Ernst Schmidheiny, Heerbrugg ASH

I. 2. *Presse*

a) *Allemagne*

Frankfurter Zeitung

b) *France*

L'Europe nouvelle
L'Information
Le Journal
Le Matin
La Petite Gironde
Le Petit Phare
Le Phare de la Loire
Le Radical
Le Sémaphore
Le Temps

c) *Grande-Bretagne*

Daily Graphic
The Economist
The Ironmonger
Pall Mall Gazette
The Times
Westminster Gazette

d) *Suisse*

Basler Nachrichten
Berner Tagwacht
Bulletin commercial et industriel suisse
Le Document
Export Revue
Les Feuillets
Gazette de Lausanne
Journal de Genève
National Suisse
Nebelspalter
Neue Zürcher Nachrichten
Neue Zürcher Zeitung
Oberland
La Revue
La Suisse
Vaterland

I. 3. *Publications officielles*

a) *France*

Journal officiel, Paris, annuel

b) *Italie*

Atti parlamentari — Camera dei Deputati, Rome, annuel

c) *Suisse*

Recueil officiel des lois, Berne, annuel.
Feuille fédérale, Berne, annuel.
Statistique annuelle du commerce extérieur de la Suisse, Berne, annuel.

d) *Etats-Unis d'Amérique*

The Foreign Relations of the United States of America, Washington, annuel.

e) *Autre*

2e Conférence de la paix — Actes et documents, v. I, La Haye 1907.

I. 4. *Mémoires*

Félix BONJOUR : *Souvenirs d'un journaliste,* 2 v., Lausanne 1931.

Walter BOVERI (jr.) : *Ein Weg im Wandel der Zeit,* v. I, München 1963 ; v. II, München 1969.

Winston CHURCHILL : *World Crisis,* v. I, London 1923.

Maurice HANKEY : *The Supreme Command,* 1914-1918, v. I, London 1961.

Ernst LAUR : *Erinnerungen eines schweizerischen Bauernführers,* Bern 1942. (L'édition posthume du Secrétariat suisse des paysans, « *E. Laur 1871-1964. Ein Leben für den Bauernstand* », Aarau 1971, a été expurgée.)

Sir Francis OPPENHEIMER : *Stranger Within,* London 1960.

Gonzague de REYNOLD : *Mémoires,* III, Genève 1963.

Alfred von TIRPITZ : *Aus meinen Kriegsbriefen, in « Erinnerungen »,* Berlin 1919.

Georges WAGNIÈRE : *La Suisse pendant la Grande Guerre,* Lausanne 1938.

Hans ZURLINDEN : *Die Symphonie des Krieges,* Zürich 1919 ; *in Letzte Ernte,* Erlenbach-Zürich 1968, p. 113 ss.

I. 5. *Autres sources*

BANK FÜR ELEKTRISCHE UNTERNEHMUNGEN, Rapports de gestion, Zürich 1915, 1916.

Albert BONNARD : *Le témoignage d'un citoyen,* Neuchâtel 1918.

BROWN BOVERI, Rapports de gestion, Baden 1903, 1908, 1910.

Hans Rudolf KURZ : *Dokumente der Grenzbesetzung, 1914-1918,* Frauenfeld 1970.

Carl Albert LOOSLI : *Ist die Schweiz regenerationsbedürftig ?* Bümpliz 1912.

Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft, 1915, *ed.* Carl HILTY, Bern 1915.

François-Frédéric ROGET : *Le Trust d'importation de 1915, SSS,* Genève 1916.

André SCHERER et Jacques GRUNEWALD : *L'Allemagne et les problèmes de la paix pendant la Première Guerre mondiale,* I, Paris 1962.

Société suisse de surveillance économique, Rapport intérieur, 1915-1921, Berne 1921.

Verein schweizerischer Maschinen-Industrieller, Jahresbericht, 1914, Zürich 1915.

II. TRAVAUX

Geschichte der ALUMINIUM INDUSTRIE AG NEUHAUSEN, 1888-1938, 2 v., Chippis 1942-1943.

A. C. BELL : *A History of the Blockade of Germany, 1914-1918,* London (1937) 1961.

BROWN BOVERI — 75 ans, 1891-1966, Baden 1966.

H. BÖCHENSTEIN : *« Bundesrat und General im ersten Weltkrieg », Revue suisse d'histoire,* 1960.

E. BONJOUR : *Geschichte der schweizerischen Neutralität,* 6 v., Basel 1970.

H. R. EHRBAR : *Schweizerische Militärpolitik im Ersten Weltkrieg — Die militärischen Beziehungen zu Frankreich vor dem Hintergrund der schweizerischen Aussen- und Wirtschaftspolitik 1914-1918,* Bern 1976.

E. FEER : *Die Ausfuhrpolitik der deutschen Eisenkartelle und ihre Wirkungen in der Schweiz,* Zürich 1918.

O. GOEBEL : *Deutsche Rohstoffversorgung im Weltkrieg,* Stuttgart 1930.

C. GORGÉ : *La neutralité helvétique. Son évolution politique et juridique des origines à la Seconde Guerre mondiale,* Zurich 1947.

E. GRUNER *(ed.) : L'Assemblée fédérale suisse, 1848-1920,* 2 v., Berne 1966.

A. JÖHR : *Die Volkswirtschaft der Schweiz im Kriegsfall,* Zürich 1912.

J. KAEPELI, M. RIESEN : *« Die Lebensmittelversorgung der Schweiz unter dem Einfluss des Weltkrieges von 1914 bis 1922 », Landwirtschaftliches Jahrbuch der Schweiz,* 1926.

A. LACHER : *Die Schweiz und Frankreich vor dem ersten Weltkrieg, 1883-1914,* Basel 1967.

A. LAURENS : *Le blocus et la guerre sous-marine, 1914-1918,* Paris 1924.

P. LUCIRI : « L'industrie suisse à la rescousse des armées alliées », *Relations internationales,* N° 1, Paris 1974.

P. LUCIRI : « Août quatorze. Le pain des Suisses », *Relations internationales,* N° 4, Paris 1975.

Ch. A. van MANEN : *De Nederlandsche Overzee Trustmaatschappij, 1914-1918,* 8 v., La Haye 1935.

H. OCHSENBEIN : *Die verlorene Wirtschaftsfreiheit, 1914-1918. Methoden ausländischer Wirtschaftskontrollen über die Schweiz,* Bern 1971.

Les organisations de blocus en France pendant la guerre, 1914-1918, par divers collaborateurs de Denys Cochin, Paris 1926.

Ph. REINHARDT : *Der deutsch-schweizerische Eisenhandel während des Weltkrieges,* Mannheim 1922.

M. C. SINEY : *The Allied Blockade of Germany, 1914-1916,* Ann Arbor 1957.

M. ZOLLINGER : *« Der Aufbau des BROWN BOVERI — Konzerns », Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik,* 1923

Index

Ador, Gustave, 130, 131.

Allgemeine Elektrizitätsgesellschaft (AEG), 61.

Allemagne, 9-11, 14-20, 22-39, 31, 33-36, 39, 41-44, 46-50, 53, 55-58, 61, 62, 66-68, 72-77, 80-82, 84-87, 89-92, 94, 95, 97-101, 105-108, 110, 112, 114-116, 122, 128, 131-138, 142-145, 150, 153, 155, 158-161, 163, 164, 166-173, 175, 177, 179, 183, 184, 187-191, 195, 196, 198, 199, 202, 203, 208, 209, 216-220, 222-227, 229, 232-236, 238-242, 245-247, 249-255, 257-262, 264, 265, 267, 268, 272, 274, 275, 277, 279, 280, 285, 287, 290.

— consulat général à Zurich, 174.

— haut commandement militaire, 26, 166, 171, 228, 259, 260, 274.

— légation à Berne (*cf.* Romberg, Bismarck, Schmitz, Simson), 170, 173, 179, 202, 220, 224, 246, 249, 258.

— légation à La Haye, 122.

— Ministère de la guerre, 15, 19, 168, 169, 173.

— Ministère des affaires étrangères, Auswärtiges Amt (*cf.* Jagow, Zimmermann, Johannes), 15, 24, 223, 252, 261, 262.

— Office impérial de l'intérieur, 48.

Alliés, Entente, 1, 5, 9-11, 13, 23, 27, 31, 34-38, 40, 41, 44, 46, 53, 61, 62, 65, 80, 82, 86, 88, 90, 94, 95, 97, 100-102, 105-107, 110, 116, 118, 122, 123, 126, 129, 132, 133, 135, 140-145, 149, 159, 162, 166-175, 177, 183, 185, 187, 189-203, 205-208, 210, 211, 213, 215-218, 220-242, 245-249, 255-278, 280, 285, 288, 289.

Allizé, H., ministre de France à La Haye, 87.

Altdorf, Fabrique fédérale de munitions d', 73, 75, 109.

aluminium, 17-20, 33, 34, 40, 46, 49, 50, 52, 57, 62, 140, 169, 171, 195, 238, 247.

Aluminium Industrie A. G. (AIAG) (*cf.* P. Huber, Naville, M. Schindler), 19, 20, 33, 76, 98, 109, 110, 131, 132, 135.

American Metal, 65, 74.

André (Nyon), graines et farines, 39.

Angleterre, 9-11, 15, 16, 22-24, 26-29, 37, 42, 43, 46, 47, 50-57, 59-65, 68-74, 77-82, 84-94, 97-102, 104-107, 109, 111-116, 121-128, 131-134, 137, 139, 142, 144, 146, 148-151, 153, 159, 161, 162, 165, 173, 174, 176, 187-193, 206-209, 211, 213, 216, 222, 224, 225, 227-230, 233, 234, 236, 237, 257-260, 262, 266, 269, 270, 274-277, 280.

— ambassade à Paris (*cf.* Granville), 162, 235, 276.

— ambassade à Rome, 79, 274.

— Amirauté (*cf.* Churchill, Leverton Harris, Webb), 9, 10, 23, 43, 55, 56, 63-67, 72-77, 96, 101, 107, 110, 149, 189.

— consulat général à Zurich (*cf.* Angst), 43, 80-83, 86, 116, 263.

— légation à Berne (*cf.* Grant Duff, Skipworth, Picot), 2, 3, 24, 61, 67-70, 72, 83, 107, 109-111, 132, 138, 141, 175, 200, 210, 213, 242, 243, 266, 268-270.

— Ministère de la guerre, 77.

— Ministère de l'intérieur, 68, 236.

— Ministère des affaires étrangères, Foreign Office (*cf.* Grey, Crowe, Craigie, Law, O'Malley), 10, 16, 39, 42, 43, 51, 52, 54, 55, 59, 61-68, 70-74, 76-78, 80, 87, 88, 93-97, 101, 102, 108, 110-115, 121, 128, 132, 137, 145-148, 151, 162, 185, 188, 190, 192, 193, 208-212, 229, 233-236, 242, 255, 259, 270, 271, 274-276.

— Ministère des finances, Trésor, 233.

— Ministère du commerce, Board of Trade (*cf.* Runciman), 10, 43, 72, 77, 89, 189.

Anglo-Swiss Milk, Nestlé and (Cham-Vevey), 147.

Angst, Sir Henry, consul général d'Angleterre à Zurich, 43, 130, 187.

antimoine, 34, 99, 139, 162.

Argentine, 45.

armes (*cf.* munitions, matériel de guerre), 21, 22, 36, 110, 111, 167-169, 218, 251, 252, 254.

Arx, Casimir von, président du Conseil d'administration des Chemins de fer fédéraux, 130, 131.

Ascher, M., commerçant allemand à Neuchâtel, 48.

Asquith, Herbert Henry, premier ministre britannique, 114.

Association suisse des fabricants de machines (ASFM), 98-101, 105, 115, 117, 167, 171, 281.

Aubert Grenier (Cossonay), fils de cuivre, caoutchouc, 56-58, 60, 61, 68, 69, 72-75, 78, 105, 111, 128, 188.

Autriche-Hongrie, 18, 22-24, 26-28, 33, 34, 36, 46-49, 53, 61, 68, 80, 82, 101, 105, 106, 122, 143, 150, 153-161, 163, 164, 166, 173, 190, 192, 202, 203, 217, 218, 220-223, 226-228, 230, 231, 233-241, 245-247, 249-257, 265, 272, 280.

— ambassade à Rome, 39, 60.

— consulat général à Zurich, 80.

— haut commandement militaire, 28, 157, 158.

— légation à Berne, 221, 222, 249.

— Ministère de la guerre, 49, 222.

— Ministère des affaires étrangères, Ballhausplatz (*cf.* Burian), 157, 158, 222.

— Ministère autrichien du commerce, 255.

— Ministère hongrois du commerce, 49.

banques, 32, 131, 132, 135.

Barrère, Camille, ambassadeur de France à Rome, 290.

Basler Nachrichten (*cf.* Wasmer), 83, 183, 185, 266, 280.

bauxite, 19, 20, 34.

Bavière, 29.

Beau, Jean-Baptiste, ambassadeur de France à Berne, 16-18, **29, 31, 33, 34,** 37, 41, 62, 93, 95, 106, 124, 128, 134, 138, 188, 201-203, 212, 215, 216, 218, 219, 224, 226, 227, 229, 232, 233, 243, 262, 267, 271-274.

Belgique, 32, 36, 213, 265.

Bell, A. C., historiographe britannique, 10, 11, 19, 38, 39, 41, 63-65, 88, 89, 189, 190.

Bell (Bâle), boucherie, 142, 193.

Berner Tagwacht (*cf.* Grimm), 266-268, 282.

Besnard, René, député français, 228.

bétail, 27, 38.

Bethmann Hollweg, Theobald von, chancelier allemand, 261, 279.

Bismarck, Wilhelm von, attaché militaire allemand à Berne, 253, 256, 258.

blé (*cf.* céréales).

Böhm, G. von, ministre résident de Bavière à Berne, 29, 45, 185, 200, 268, 282.

bois, 156, 158, 169, 170, 218, 228, 241, 247, 251, 255.

Bolliger, Arthur, transitaire, 39.

Bon, Hans, capitaine de l'armée suisse, 182.

Bonnard, Albert, journaliste, 283.

Borel, Adolphe, directeur de Cortaillod, 109.

Borel, Eugène, professeur de droit international, 22, 117, 130, 131.

Botenheimer, directeur d'Oerlikon (Londres), 62, 63, 67, 112.

Bourcart, Charles, ministre de Suisse à Vienne (dès 1915), 155, 157.

Boveri, Walter, fabricant de machines, 6, 98, 167, 171.

Branet, directeur général des douanes françaises, 193.

Brauchlin, avocat, 116, 117.

Bridler, Otto, colonel brigadier, 256.

Brown Boveri (Baden ; Mannheim) (*cf.* Boveri), 6, 7, 45, 49, 56-58, 60, 65-68, 73-77, 98, 102, 104, 107, 111, 115, 162, 167, 188, 271.

Brügger, Friedrich, colonel divisionnaire, adjudant général de l'armée, 177.

Bührer, J., directeur de Schweizerhall, 92.

Bulletin commercial et industriel suisse, 281.

Bund, Der, 54, 219, 263, 264, 268.

Burian, Baron Etienne, ministre autrichien des affaires étrangères (dès janvier 1915), 157, 222, 255.

Burtin, Constant, 117.

Calonder, Felix, conseiller fédéral, 254.

caoutchouc, 11, 38-40, 43, 46, 48, 50, 52, 54, 55, 85, 95, 99, 101, 102, 128, 139, 145-148, 168, 249, 251, 290.

Carlin, Gaston, ministre de Suisse à Londres, 51-59, 61, 62, 67, 69-74, 76-78, 84, 86, 88-91, 93, 95-98, 101, 102, 105-110, 112, 114, 121-123, 137, 145-151, 161, 162, 201, 229, 234-236, 242, 263, 269, 285, 288, 289.

Cattin, Paul, directeur du *Journal du Jura,* 286.

Centraux, Puissances centrales, 1, 5, 9, 17, 20-23, 26, 28, 29, 34, 39, 41, 47-50, 52, 62, 69, 90, 95, 100, 107, 115, 125, 140, 143-145, 150, 153, 154, 159, 164, 165, 177, 185, 188, 192, 193, 197, 199, 202, 207, 208, 216-218, 220, 222-226, 229-232, 237, 239, 241, 245-251, 253, 256, 257, 263, 264, 266, 267, 272, 274, 278, 279, 285.

céréales (*cf.* riz), 13, 14, 16, 25, 27, 28, 32-35, 38, 42, 44, 47, 48-50, 53, 79-81, 83, 90-92, 96, 98, 110, 140, 157, 159, 164, 216-219, 223, 239, 256, 272, 273, 289.

Chambre de commerce de Genève (*cf.* Georg), 130, 281.

Chambre de commerce de Zurich, 116.

charbon, 13-15, 25, 32, 35, 47, 49, 55, 85, 97, 130, 134, 144, 158, 159, 165, 166, 170, 217, 218, 223-226, 229, 232, 235-237, 240, 241, 246, 255.

Chemins de fer fédéraux, 56, 60, 73, 130, 147-149, 153.

chimie, produits chimiques, 33-35, 40, 48, 49, 52, 66, 67, 83, 92, 117, 122, 128, 138, 140, 142, 155, 168-171, 202, 217, 218, 224, 241, 247.

Chine, 45.

chocolat, 33, 119, 140, 155, 159, 169, 170, 217, 225, 229, 235, 241, 247.

Choffat, Joseph, ministre de Suisse à Vienne, 155.

chrome, 18, 49, 139.

Chuard, Ernest, conseiller national, 130, 131.

Churchill, Winston, premier lord de l'Amirauté, 55, 86.

Claparède, Alfred de, ministre de Suisse en Allemagne, 168, 289.

Clémentel, Etienne, président de la Commission française du budget, 189.

Clunet, Edouard, ancien président de l'Institut de droit international, 12.

Cochin, Denys, haut fonctionnaire français, 12.

Colomb, Albert, négociant neuchâtelois, 39.

Compagnie Electro-Mécanique, 66.

Corradini, fonctionnaire de la Direction générale des douanes italiennes, 274.

Cortaillod, Société des câbles (*cf.* Ad. Borel), 73, 109.

coton, 13, 23-25, 35, 36, 47, 49, 79, 82-85, 96, 139, 140, 170, 196, 211, 219, 223, 247, 250-252, 283, 289.

Craigie, Robert L., chef du Département de contrebande au Foreign Office, 39, 43, 59, 62, 64, 69, 77, 94, 95, 97, 107, 108, 110, 113, 114, 124, 128, 132, 145, 148, 190, 202, 208, 209, 211, 236, 270.

Crédit suisse (Zurich) (*cf.* Escher, Gross), 131, 153, 154, 176, 177, 207.

Crowe, Sir Eyre, sous-secrétaire d'Etat au Foreign Office, 54, 64, 71, 78, 88, 93, 95, 96, 101, 113, 145, 146, 148, 150, 162, 236, 243, 275.

Crozier, attaché commercial français à La Haye, 195.

cuivre, 11, 35, 38, 40, 43, 46-48, 50-52, 55-79, 84-86, 90, 93, 97-99, 101, 103, 108-113, 123, 134, 138-141, 145, 155, 158, 165, 168, 195, 208, 209, 217, 225, 290.

Daily Graphic, 96.

Danemark, 42, 71, 87, 88, 183.

Decoppet, Camille, conseiller fédéral, 33, 162, 172, 181, 182, 206, 216, 226, 254, 256, 258, 272, 273.

Delcassé, Théophile, ministre français des affaires étrangères, 95, 138, 164, 227, 230-232, 235, 240, 242, 243, 276, 277.

Dell'Abbadessa, Antonio, vice-directeur général du Ministère italien des finances, 192, 195.

Deutsche Bank (Berlin), 15, 153, 154.

Document, Le (Genève), 285.

Dornach, Usines métallurgiques de, 59, 64, 73, 78, 177.

Droz, Numa, conseiller fédéral, 51.

Dunant, Alphonse, fonctionnaire du Département politique fédéral, 49, 60.

Economist, The (Londres), 42.

Egli, Karl, colonel, sous-chef de l'EMG, 260, 279.

Egypte, 23, 82.

Einem, W. von, attaché militaire autrichien à Berne, 27, 158.

Elektrobank (Bank für elektrische Unternehmungen), (*cf.* Zander), 131, 132, 135.

Ernst, Richard, 98.

Escher, W. C., directeur du Crédit suisse, 176, 177.

Espagne, 38, 136, 163, 229.

étain, 43, 57, 99, 139, 147-149.

Etats-Unis d'Amérique, 12, 18, 27, 47, 59, 64, 65, 73, 79, 84, 88, 111, 149, 150, 160, 256.

Etthofen, premier lieutenant, représentant militaire autrichien à Berne, 252.

Export Revue (Zurich), 283.

fer, acier, hématite, fer blanc, fonte, 11, 13, 34, 40, 47, 52, 57, 75, 85, 99, 111, 117, 134, 139, 140, 166, 167, 170, 217-219, 226, 229, 232, 234-236, 241, 249, 251, 255.

ferrochrome, ferromanganèse, ferronickel, ferromolybdène, ferrosilicium, ferrovanadium, 17, 18, 34, 49, 50, 115, 139, 140, 165, 169, 171, 218, 238, 239, 241, 247.

Fisher, Lord John, amiral britannique, 206.

Forrer, Ludwig, conseiller fédéral, 184, 185, 188, 254.

fourrages, 13-15, 36, 38, 164, 169, 249, 250.

France, 10-12, 14, 15, 17-20, 22, 23, 27, 28, 31-39, 42-44, 53, 56, 57, 59, 62, 70, 80-82, 89, 93, 94, 99, 102, 105, 106, 114, 117-119, 123, 124, 128, 129, 134, 137, 142, 145, 146, 153, 157-163, 177-179, 188-195, 198, 202, 203, 206-209, 211, 216, 217, 220, 222, 224, 225, 227-232, 236, 241, 242, 251, 252, 257, 262, 270, 272, 274-277, 280, 289, 290.

— ambassade à Berne (*cf.* Beau, Pageot, Piaton), 43, 44, 128, 141, 193, 242, 269, 273.

— ambassade à Londres, 275.

— consulat général à Genève, 206.

— haut commandement militaire, 14.

— Ministère de l'agriculture, 129.

— Ministère de la guerre (*cf.* Piaton), 56, 123, 159, 160, 177, 184, 188, 193, 230.

— Ministère des affaires étrangères, Quai d'Orsay (*cf.* Delcassé), 12, 13, 18, 56, 92, 95, 104, 123, 129, 162, 164, 177, 202, 217, 227-229, 232, 276, 288.

— Ministère des finances (*cf.* Ribot), 129.

— Ministère des travaux publics (*cf.* Weiss), 31, 32.

— Ministère du commerce, 164.

François, Alexis, 287.

Frankfurter Zeitung, 66, 75, 213.

Frey, Alfred, conseiller national, vice-président du Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, 40, 41, 46, 122, 124, 125, 128, 130-132, 137, 138, 143, 163, 167, 171, 175,

176, 191, 195, 200, 201, 206-212, 217, 221, 257, 263, 266, 269, 277.

Frey, Hans, lieutenant-colonel, délégué de l'EMG en Allemagne, 183, 184, 261.

fromage, 16, 33, 37, 156, 169, 170, 250.

Fürstenberg, Carl, administrateur de l'Aluminium de Neuhausen, 19.

Gagern, Max Freiherr von, ministre d'Autriche-Hongrie à Berne, 26-29, 43, 80, 154-159, 164-166, 220-222, 245, 246, 268.

Gaissert, Emilio, consul de Bolivie à Zurich, 252.

Gandillon, Ami, 117, 118, 129.

Gazette de Lausanne (*cf.* Secrétan), 32, 115, 134-136, 204.

General Cable Manufacturing Co. (*cf.* Ochsenbein), 57, 68.

Genevois, Le, 205.

Georg, Alfred, président de la Chambre de commerce de Genève, 130, 131.

Gétaz, J., consul de Suisse à Marseille, administrateur délégué de la Société des transports internationaux, 119.

Giskra, K. Freiherr von, ministre d'Autriche-Hongrie à La Haye, 164.

Giulini (Martigny), usine d'aluminium, 20.

Gorgé, Camille, 2, 3.

Gotthardwerke (Bodio), usine électrochimique, 115.

Gout, Jean, ministre, sous-directeur des affaires politiques et commerciales au Quai d'Orsay, 119, 188, 190, 195, 228, 230, 232, 233, 242, 287, 288.

Gradmann-Strub (Zofingue), tissage d'élastiques, 146.

Grande, Julian, correspondant du *Times* en Suisse, 213.

Grant Duff, Sir Evelyn, ministre d'Angleterre à Berne, 16, 37-41, 43, 46, 51, 52, 62, 66-68, 70, 75, 79, 88-90, 93, 94, 96, 106, 110-112, 124, 128, 133, 188, 210-212, 215, 216, 219, 220, 226, 227, 235, 236, 259, 263, 264, 267, 268, 273.

Granville, Earl, attaché commercial britannique à Paris, 188, 228.

Grey, Sir Edward, secrétaire d'Etat au Foreign Office, 38, 51, 54, 58, 59, 69, 70, 72, 80, 86, 87, 90, 91, 96, 97, 101, 145, 149, 192, 275, 276.

Grimm, Robert, conseiller national, 267.

Grosjean, Jules, colonel, agent du Commissaire des guerres de l'armée, 161, 162, 178.

Gross, E., directeur du Crédit suisse, 176, 177.

Hamilton, Sir Ian, général anglais, 206.

Hankey, Maurice, secrétaire du Comité de défense impérial britannique, 43.

Hardmeyer, directeur de la Fabrique de locomotives de Winterthour, 167.

Herff, von, consul d'Allemagne à Gênes, 16.

Hevesy, P., secrétaire de la légation d'Autriche-Hongrie à Berne, 221, 222.

Hirter, Johann, président de la Banque nationale suisse, 130, 131.

Hoffmann, Alfred, directeur des tissages de Rüti, 117.

Hoffmann, Arthur, conseiller fédéral, président de la Confédération en 1914, 21, 26, 29, 37, 44-46, 54, 56, 57, 60, 65, 70, 71, 73, 76, 77, 83, 88-90, 95, 98-101, 105-111, 115-118, 121-125, 127, 129-131, 134, 137-143, 145, 146, 148-151, 153, 154, 156-159, 162-165, 167, 168, 171-174, 177-181, 185, 189, 191, 192, 195-207, 209-213, 215-221, 224-227, 229, 230, 232-242, 245, 246, 252-257, 260, 261, 263-266, 269, 271-274, 277, 285, 288.

Hohwaldswerke (Kiel), 66.

Hopwood, Sir Francis, président du Comité britannique de restriction des approvisionnements de l'ennemi, 73.

horlogerie, 32, 33, 70, 73, 130, 140, 177.

Huber, Max, 3.

Huber, Paul E., président de l'Association suisse des fabricants de machines, fondateur des Ateliers d'Oerlikon et de l'Aluminium de Neuhausen, 98.

huiles minérales (*cf.* pétrole).

Iselin, Isaac, 130.

Isler, Emil, conseiller aux Etats, 130.

Italie, 15, 19, 22, 23, 26, 27, 29, 35, 39, 40, 42, 44, 49, 53, 56, 59, 62, 65, 78, 79, 82, 96, 136, 140, 142, 153, 155, 157, 158, 162, 164, 165, 168, 174, 190-193, 195, 206, 209, 211, 212, 216, 220, 224, 230, 236, 237, 239-242, 251, 252, 255-257, 262, 270, 274, 276, 277, 280, 290.

— ambassade à Londres, 192.

— ambassade à Paris, 229.

— légation à Berne (*cf.* Paulucci), 192.

— Ministère des affaires étrangères, Consulta (*cf.* Sonnino), 236.

— Ministère des finances (*cf.* Dell'Abbadessa, Corradini), 39.

Jaeger, O. (Zurich), commerce de métaux, 147-149.

Jaeggi, Bernhard, conseiller national, président de l'Union suisse des sociétés de consommation, 117, 131.

Jagow, Gottlieb von, secrétaire d'Etat allemand aux affaires étrangères, 26, 168.

Jöhr, Adolf, secrétaire de la Banque nationale, 6, 13.

Johannes, directeur des affaires commerciales de l'Auswärtiges Amt, 223.

Journal de Genève, 32, 54, 83, 97, 114, 182, 183, 205, 213, 228, 267, 269-271, 282, 283.

Journal du Jura (*cf.* Cattin), 286.

Junod, Louis H., consul général de Suisse à New York, 57.

Keller, A., directeur du syndicat international du ferrochrome, 18.

Keppler, R., colonel, chef du Commissariat central des guerres, 180, 181.

Koch, F. Martin, consul de Suisse à Rotterdam, 269.

Kohlenhandelsgesellschaft (Bâle) (*cf.* Hirter), 130, 170.

Kriegsmetall A. G. (Berlin), 19.

Kröller, A. G., armateur néerlandais, 89.

Krupp (Essen), 19, 109, 115, 168, 169, 171, 238, 251, 254.

Kurz, H., directeur du Crédit suisse, 153.

Lachenal, Adrien, conseiller aux Etats, ancien président de la Confédération, 116, 117, 205.

laine, 13, 29, 35, 36, 47, 128, 139, 166, 169, 210, 249, 251, 252, 283.

lait, lait condensé, 27, 33, 37, 140, 155, 159, 169, 217, 225, 235, 241, 247, 250.

La Lonza (Gampel), usine électrique, 117.

Landolt, H., président de l'Association des industries chimiques, 224.

Lardy, Charles, ministre de Suisse à Paris, 42, 51, 52, 92, 118, 119, 159, 163, 164, 193, 201-203, 225, 229-232, 235, 273, 280, 285, 288, 289.

La Suisse (Genève), 92.

Laur, Ernst, secrétaire de l'Union suisse des paysans, 37, 130, 131, 282, 288.

Laurens, A., capitaine de frégate français, 11, 12.

Laval, Pierre, député français, 228.

Law, A., chef de la division du commerce au Foreign Office, 54, 62.

Le Coultre, E., expéditeur, 118, 119.

Le Journal (Paris), 193.

Le Matin (Paris), 228.

Lénine, Vladimir Ou., 286.

Leverton Harris, F., conseiller commercial à l'Amirauté britannique, 67, 73-76, 78.

Lloyd George, David, ministre du commerce britannique (1905-1908) ; chancelier de l'Echiquier (1908-1915), 87.

Locher, Ernst, 269.

Loosli, C.-A., 287.

Loudon, I., ministre néerlandais des affaires étrangères, 89, 122.

Loys, Treytorrens de, colonel, 177.

Lumina, 117.

Lyon-Alemant, 56.

machines (*cf.* Association suisse des fabricants de machines), 47, 55, 61, 63, 67, 69-71, 84, 102-104, 108, 111, 112, 132, 137, 138, 140, 143, 167, 170, 202, 208, 241.

Mackensen, A., général allemand, 183.

Manen, C. A. van, 65, 87.

Maraini, fabrique italienne de sucre, 239.

Martin, William, 286.

matériel de guerre (*cf.* armes, munitions), 21, 22, 29, 33-35, 49, 71, 108, 110-112, 123, 156, 158, 166, 170, 171, 197, 215, 218, 222, 224, 229, 247, 249, 257, 271, 284.

Messner, Emil, directeur de l'usine Selve (Thoune), 58, 59, 75, 76.

Météor (Martigny), usine électrométallurgique, 18.

Mittendorff, Eugène, 283.

Montagu, E. S., secrétaire des finances au Trésor britannique, 233.

Morris Packing Co., 160.

Motor (Baden), AG für angewandte Elektrizität, 115.

Motta, Giuseppe, conseiller fédéral, président de la Confédération en 1915, 7, 115, 179, 180, 206, 210, 254.

Müller, Eduard, conseiller fédéral, 4, 97, 254.

munitions, 21, 22, 36, 49, 58, 59, 65, 66, 70, 71, 73-75, 82, 101, 108, 111, 112, 123, 128, 132, 137, 156, 157, 166, 168, 169, 177, 206, 233, 239, 251, 252, 264, 283.

Nation Suisse, Le (La Chaux-de-Fonds), 264, 265.

Natural, Albert, expéditeur, 117.

Natural Le Coultre (Genève), expéditeurs, 117-119.

Naville, Gustave, vice-président de l'Aluminium de Neuhausen, 98.

Nebelspalter, 268.

Neue Zürcher Nachrichten, 85.

Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 6, 54, 64, 66, 73, 79-86, 91, 92, 116, 174-176, 179, 182, 183, 185, 197, 204, 205, 213, 258, 263, 264, 266, 268.

nickel, 34, 40, 52, 57, 139, 218, 251.

Nicolas, grand duc de Russie, 206.

Norvège, 19, 87.

NOT, Nederlandsche Overzee Trustmaatschappij, 87-91, 93, 96, 98, 101, 106, 113, 114, 116, 121-123, 127, 142, 165, 174, 178, 269.

Oberland (Interlaken), 213.

Obrecht, Adolf, fabricant d'horlogerie, colonel, commissaire des guerres de l'armée, 130, 131, 154, 160-163, 178, 180-182, 252, 253, 273, 274.

Ochsenbein, H. U. directeur de la General Cable Manufacturing Co., 57.

Oerlikon (Maschinenfabrik), (*cf.* P. Huber, Schindler, Botenheimer), 7, 61-63, 68, 69, 73, 76, 78, 98, 102, 105, 107-113, 162.

Oerlikon (Werkzeugmaschinenfabrik), 110.

Olpe (Westphalie), établissements d', 60.

O'Malley, fonctionnaire au Foreign Office, 147, 188, 202, 209-211, 236, 275.

Oppenheimer, Sir Francis, attaché commercial britannique à Berlin (pour l'Allemagne, les Pays-Bas, le Danemark, la Norvège et la Suède), 87-90, 101, 105, 112, 113, 118, 121-134, 137-139, 141, 143-147, 149, 151, 162-165, 167, 171, 174, 176, 177, 180, 185, 187-190, 192, 194-196, 200, 206, 207, 209-213, 217, 218, 221, 228, 234, 236, 242, 258, 260, 266, 268-270, 272, 274-276, 288.

Page, Walter Hines, ambassadeur des Etats-Unis à Londres, 65.

Pageot, commandant, attaché militaire français à Berne, 18, 44, 128, 129, 159, 163, 188, 193, 258, 262, 273.

Paravicini, Carl, conseiller de la légation de Suisse à Londres, 88, 89.

Paris-Lyon-Méditerranée (PLM), 131.

Pascal d'Aix, consul général de France à Genève, 206.

Paulucci de Calboli, Rainero, ministre d'Italie à Berne, 45, 212, 215, 216, 219, 226, 227.

Pays-Bas, 10, 23, 53, 55, 57, 71, 79, 80-82, 86, 87, 89, 90, 92, 93, 95, 97, 101, 122, 127, 128, 136, 142, 176, 183, 188, 265, 269, 270, 289.

peaux, 11, 38.

Perregaud, directeur de la Caisse d'épargne de Neuchâtel, 130.

Perrot, Gaston, 117.

Perrot, Duval, commerce d'automobiles, 117.

Petit Parisien, Le, 83, 181.

pétrole, essence, benzine, huiles minérales et combustibles, 32, 36, 38-40, 43, 44, 47, 49, 52, 53, 55, 79, 83, 86, 90, 95, 96, 99, 100, 117, 128, 138, 139, 153-155, 161, 251, 274.

Peyerimhof, de, 32.

Piaton, René, agent du Ministère français de la guerre, attaché commercial à Berne, 128, 177, 188.

Picot, H., lieutenant-colonel, attaché militaire britannique à Berne, 258.

Planta, Alfred von, ministre de Suisse en Italie, 182, 191, 201, 211, 229, 236-240, 285, 289.

plomb, 11, 34, 40, 52, 53, 57, 99, 170, 218.

Pury, Jean de, 130.

Radical, Le, 32.

Rathenau, Emil, président de l'AEG, administrateur de l'Aluminium de Neuhausen, 19.

Rathenau, Walter, 19.

Reconvilier, Société horlogère, 73.

Reder, von, major, chef du service des renseignements allemand, 260.

Reinhart, Theodor, négociant en textiles, 131.

Revue, La (Lausanne), 267.

Rey, Auguste, 65.

Reynier, James de, lieutenant-colonel, 273.

Reynold, Gonzague de, 6, 211, 287.

Ribot, Alexandre, ministre français des finances, 189, 230.

Ritter, Paul, ministre de Suisse à Washington, 65.

riz, 35, 140, 143, 144, 157, 159, 160, 162-165, 169, 188, 189, 202, 216, 217, 219, 220, 223, 230, 231, 234, 237, 239-241, 255, 256, 271-273.

Röchling (Munich), commerce de fer, 166.

Roget, François-Frédéric, privat-docent à l'Université de Genève, 2, 113, 114, 277.

Romberg, Gisbert Freiherr von, ministre d'Allemagne à Berne, 16, 25, 26, 28, 29, 46, 48, 49, 95, 154, 164, 165, 235, 245, 246, 252, 260-262, 287.

Rossier, Edouard, 286.

Roumanie, 14, 49, 136, 154, 155, 207, 239, 289.

Rüti, atelier de construction, 166.

Rüti, tissage mécanique de soieries, 117.

Ruffieux, colonel, 252-254.

Runciman, W., président du Board of Trade, 86, 87.

Russie, Pologne, 14, 89, 136, 190, 206, 220, 224, 227, 256, 257, 265.

Sautter, Ernest, 117, 129.

Saxon, Société générale de conserves alimentaires, 117.

Schindler, Dietrich, directeur des Ateliers d'Oerlikon, 7, 61, 62, 69, 83-86, 98, 105-113.

Schindler, Martin, directeur général de l'Aluminium de Neuhausen, 110.

Schmidheiny, Ernst, conseiller national, fabricant de tuiles et de ciment, chef du Bureau des compensations de la Division du commerce, 7, 154, 155, 160, 163-173, 184, 188, 195, 196, 199, 200, 206, 207, 209, 211, 220-226, 235, 247, 251-254, 264, 269, 272, 279, 285, 288, 289.

Schmitz, capitaine, chef de la Division commerciale militaire à la légation d'Allemagne à Berne, 246, 252.

Schubarth, A. (Bâle), 60, 61, 68.

Schulthess, Edmund, conseiller fédéral, 16, 17, 24, 26-29, 37, 42, 44-50, 52-54, 60. 66, 76, 115, 143, 144, 150, 153-155, 159, 164, 172, 179, 184, 185, 188, 206, 216, 220, 221, 248, 254, 260, 263, 264, 277, 285, 286.

Schweizerhall, Fabrique de produits chimiques de, 92.

Secrétan, Edouard, conseiller national, rédacteur de la *Gazette de Lausanne,* 204.

Selve (Altona ; Thoune) (*cf.* Messner), 58, 59, 75.

Siemens, Georg, directeur de la Deutsche Bank, administrateur de l'Aluminium de Neuhausen, 19.

Simon, major du service des renseignements de l'état-major, 258, 259.

Simson, von, capitaine de frégate, attaché naval allemand à Berne, 134-137, 259, 260.

Skipworth, G. P., représentant de Westinghouse en Suisse, attaché commercial adjoint à la légation d'Angleterre à Berne, 43, 63, 69, 104-108, 110, 111, 113-115, 122, 123, 132, 147, 148, 188, 193, 208, 210, 242, 267.

Skoda (Vienne), 49.

Slade, E. J. W., vice-amiral britannique, 80, 110.

Société auxiliaire du commerce et de l'industrie, 117-119, 129, 131, 269-271.

Société des transports internationaux (Genève), 119.

Société financière Italo-Suisse, 131.

Société de surveillance économique (SSE), 121, 125-127, 129-134, 138-143, 146, 149-151, 160, 163-166, 171, 173-178, 180, 183, 185, 187, 190-199, 201-212.

Société suisse de surveillance économique (SSS), 1, 187, 212, 213, 215-221, 223, 225-227, 229, 230, 232-236, 239, 242, 245, 246, 248-250, 255-259, 263-266, 269-275, 277, 290.

soie, 13, 43, 117, 140, 147, 211, 212, 290.

Sonnino, Sidney, ministre italien des affaires étrangères, 236-240, 276.

soufre, pyrites, 139, 142, 155, 219.

Speiser, Paul, 130.

Spender, J. A., directeur de la *Westminster Gazette,* 114.

Sprecher von Bernegg, Theophil, colonel, chef de l'état-major général, 17, 161, 172, 177, 178, 180-183, 252, 253, 256, 258-260.

Staub, Johann, consul général de Suisse à Bucarest, 154.

Stroehlin, fonctionnaire de la légation de Suisse à Paris, 230, 231.

Stromeyer, M. (Constance ; Kreuzlingen), société d'entrepôt, 15.

sucre, 155-160, 163, 165, 166, 170, 217, 218, 221-223, 225, 226, 229, 231, 232, 234-237, 239, 241, 246-250, 255.

Suède, 71, 87, 136, 194, 260, 261.

Suisse, Conseil fédéral, 4, 5, 14-18, 20-27, 29, 33-46, 48, 51-54, 58-64, 69-72, 75, 76, 78, 83, 85, 86, 88-111, 114-117, 122, 124-126, 130, 131, 133 134, 139-142, 144-148, 150, 151, 155-157, 158, 160-166, 170-172, 174, 175, 179, 180, 182-185, 187-190, 194-206, 208-211, 215-217, 219, 220, 222, 227, 229, 231, 232, 234, 238, 241, 245-247, 250, 253-255, 259, 260, 262, 263, 265, 267-270, 273-278, 285-289.

— Banque nationale suisse (*cf.* Hirter, Jöhr), 6, 122, 126, 130.

— Commissariat central des guerres (*cf.* Keppler), 93, 138, 141, 153, 160, 161, 163, 179-182, 188, 189, 192.

— Commissariat des guerres de l'armée (*cf.* Obrecht, Bon, Grosjean), 38, 73, 93, 109, 138, 141, 142, 153, 160-164, 178-182, 188, 252, 274, 275, 279.

— consulat à Gênes, 192.

— consulat général à New York (*cf.* Junod), 57, 58.

— Département de justice et police, 21.

— Département du commerce (*cf.* Division du commerce, Schulthess) (à partir du 1er janvier 1915 Département de l'économie publique), 4, 21, 29, 36, 44, 46-48, 54, 66, 92.

— Département militaire (*cf.* Decoppet), 36, 58, 59, 182, 192, 250, 253.

— Département politique (*cf.* Hoffmann, Dunant, Schmidheiny), 23, 26, 39, 44, 45, 47, 48, 52, 56-61, 68-70, 72, 82, 109, 118, 119, 144, 147, 153-155, 161, 162, 164, 174, 178, 179, 224, 226, 252, 263, 267, 270, 273, 277, 278.

— Division de l'agriculture, 44, 179.

— Division du commerce, 44, 46, 88, 92, 93, 153, 154, 162, 165, 264.

— haut commandement militaire, état-major général (*cf.* Wille, Sprecher, Egli, von Wattenwyl, Ruffieux, H. Frey), 14, 16, 17, 21, 26, 27, 39, 60, 157, 162, 173, 175, 177, 180, 182-184, 204, 217, 224, 228, 253, 256, 258, 259, 261, 262, 273-276, 279, 285, 288.

— légation à Berlin (*cf.* Claparède), 168.

— légation à Londres (*cf.* Carlin, Paravicini), 42, 147, 151, 162, 229.
— légation à Paris (*cf.* Lardy, Stroehlin), 118, 142, 217, 229.
— légation à Rome (*cf.* Planta), 39, 42, 229, 239.

Sulzer, Carl, 98.

Sulzer-Schmid, 167.

Sulzer Frères (Winterthour) (*cf.* Ernst), 98, 102, 166, 167.

Temps, Le, 12.

textiles, 33, 45, 80, 82, 130, 131, 249, 251, 283.

The Ironmonger, 57.

Thoune, Fabrique fédérale de munitions, 73, 75, 109.

Times, The (Londres) (*cf.* Grande), 270.

Tirpitz, Alfred von, amiral allemand, 24, 50, 261.

Tréfileries et Laminoirs du Havre, 56.

Treuhandstelle (Bureau fiduciaire pour l'importation en Suisse de marchandises allemandes, Zurich), 172, 179, 202, 224, 245, 249, 250, 267, 268.

Turbinia, Deutsche Parsons Marine A. G. (Berlin), 66.

Turquie, 45, 49, 284.

Uetikon, Fabrique chimique d', anc. Frères Schnorf, 142.

Union suisse des sociétés de consommation (Bâle), 117.

Union suisse du commerce et de l'industrie (Zurich), 40, 124, 130, 281.

Usteri, Paul, conseiller aux Etats, 172, 173, 179, 202, 224.

Vallotton, J. A., avocat, 72.

Vassali, Albert, administrateur, 117.

Vaterland (Lucerne), 182, 268.

Viviani, René, président du Conseil français, 116.

Vogt, Albert, directeur de l'Institut sérothérapique et vaccinal suisse, 117, 129.

Vollenhoven, Joost Van, 121, 122.

Wagner, Heinrich, directeur de l'usine électrique de Zurich, 131.

Wagnière, Georges, journaliste, 282.

Warenhandel A. G. (Zurich), 251.

Wasmer, E., rédacteur des *Basler Nachrichten,* 266.

Wattenwyl, F. Moritz von, colonel de l'état-major général, attaché militaire en Allemagne, 155, 185.

Webb, capitaine, directeur de la Division du commerce à l'Amirauté britannique, 73, 76.

Weiss, P., fonctionnaire au Ministère français des travaux publics, 31-34, 37, 39, 42, 43, 228.

Westinghouse, 43.

Westminster Gazette, 114.

Wild, Emil, 130, 131.

Wille, Ulrich, général, 33, 161, 173, 175, 177-182, 253, 257, 258, 262.

Wille, Ulrich jr., major, 174-177, 179, 182, 183, 185, 258, 263.

Winiger, Josef, conseiller aux Etats, 197, 204.

Winterthour, Fabrique de locomotives de, 73, 78, 102, 167.

Winzeler, Ott (Schaffhouse), négociants, agent de la Centrale d'achats allemande, 223.

Zander, directeur de l'Elektrobank, 135.

Zellweger (Winterthour), commerce de coton, 24.

Zimmermann, Arthur, sous-secrétaire d'Etat à l'Auswärtiges Amt, 24, 26, 168.

zinc, 29, 43, 168, 170, 218, 251.

Zurlinden, Hans, 283.

Table des matières

Pages

Avant-propos 1

I. La Suisse et la guerre économique 9

II. Les propositions des Alliés 31

III. La question du cuivre 51

IV. L'attitude des milieux d'affaires 79

V. Première négociation d'Oppenheimer — Le projet de SSE . . . 121

VI. Négociations entre la Suisse et les Puissances centrales 153

VII. De la SSE à la SSS 187

VIII. Les échanges de compensation 215

IX. L'accord entre la Suisse et les Alliés 245

Epilogue 279

ANNEXES

I. Note verbale des Gouvernements anglais et français au Gouvernement suisse (Berne, 18.11.1914) 293

II. Note verbale du Gouvernement suisse au Gouvernement anglais (Berne, 5.12.1914) 296

335

III. Arrangement entre le Gouvernement suisse et le Gouvernement allemand (Berlin, 26.5.1915) 299

IV. Protocole des négociations entre le délégué du Gouvernement suisse et le Gouvernement austro-hongrois (Berlin, 5.8.1915) . . 305

V. Accord entre le Gouvernement allemand et le Gouvernement austro-hongrois (Berlin, 5.8.1915) 312

VI. Lettre confidentielle entre les Gouvernements alliés et le Gouvernement suisse (Berne, 6.10.1915) 315

Documents et ouvrages cités 317

Index 325

Achevé d'imprimer
sur les presses de l'Imprimerie Vaudoise,
à Lausanne,
en octobre mil neuf cent septante-six.

Imprimé en Suisse